



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**MANUELA SANTOS NUNES DO CARMO**

**O FINANCIAMENTO E O GASTO SOCIAL DO ESTADO DE  
SÃO PAULO EM CONTEXTO DE DESCENTRALIZAÇÃO E  
AJUSTE FISCAL: EDUCAÇÃO BÁSICA, SAÚDE, HABITAÇÃO  
E TRANSPORTE PÚBLICO URBANO (1997-2009)**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA  
AO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP  
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, NA ÁREA DE  
ECONOMIA SOCIAL E DO TRABALHO.

**PROF. DR. FRANCISCO LUIZ CAZEIRO LOPREATO – ORIENTADOR**

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA  
DISSERTAÇÃO DEFENDIDA POR MANUELA SANTOS  
NUNES DO CARMO E ORIENTADA PELA PROF. DR.  
FRANCISCO LUIZ CAZEIRO LOPREATO.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Francisco Lopez", written over a horizontal line.

CAMPINAS, 2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR  
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –  
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

C213f Carmo, Manuela Santos Nunes do, 1981-  
O financiamento e o gasto social do Estado de São Paulo em contexto de descentralização e ajuste fiscal: educação básica, saúde, habitação e transporte público urbano (1997-2009) / Manuela Santos Nunes do Carmo. – Campinas, SP: [s.n.], 2012.

Orientador: Francisco Luiz Cazeiro Lopreato  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Políticas sociais. 2. Política fiscal. 3. Responsabilidade fiscal. 4. Governo estadual. I. Lopreato, Francisco Luiz Cazeiro, 1952-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

12-022-BIE

### Informações para Biblioteca Digital

**Título em Inglês:** Financing and social spending of São Paulo state in context of decentralization and fiscal adjustment: basic education, health, housing and urban public transport (1997-2009)

**Palavras-chave em inglês:**

Social policies

Fiscal policy

Fiscal responsibility

State Government

**Área de Concentração:** Economia Social e do Trabalho

**Titulação:** Mestre em Desenvolvimento Econômico

**Banca examinadora:**

Francisco Luiz Cazeiro Lopreato

Sérgio Roberto Rios do Prado

Carlos Antonio Luque

**Data da defesa:** 07-02-2012

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico

# Dissertação de Mestrado

Aluna: **Manuela Santos Nunes do Carmo**

**“O financiamento e o gasto social do Estado de São Paulo em contexto de descentralização e ajuste fiscal: educação básica, saúde, habitação e transporte público urbano (1997-2009)”**

Defendida em 07 / 02 / 2012

## COMISSÃO JULGADORA



**Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato**  
Instituto de Economia / UNICAMP

**Prof. Dr. Sérgio Roberto Rios do Prado**  
Instituto de Economia / UNICAMP



**Prof. Dr. Carlos Antonio Luque**  
FEA/USP



## AGRADECIMENTOS

A Maria Elizabeth Domingues Cechin pelo apoio incondicional, sem o qual não seria possível conciliar os estudos, a realização deste trabalho e as atividades na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo.

Ao meu orientador professor Francisco Luiz Cazeiro Lopreato, por sua orientação atenta, rigorosa e paciente, que muito me ensinou sobre política fiscal e me auxiliou a aprofundar a avaliação e a tornar o trabalho mais crítico. E aos professores Marcelo Proni e Sergio Prado pela ajuda valiosa na qualificação.

Ao Hilton Facchini diretor da Diretoria de Consolidação de Informações Orçamentária da Coordenadoria de Orçamento da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, por todos os dados e explicações detalhadas.

Ao Javier Ignacio Toro González da Unidade de Assessoria Econômica da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, pela amizade, pela ajuda frequente com os dados, pelas conversas sobre finanças públicas e demais dicas que ajudaram a aprimorar o trabalho. Agradeço também a seus pais, Eugenia González e Miguel Toro, pelo carinho.

Ao William Vella Nozaki pela leitura atenta e pelos comentários que me auxiliaram a colocar novas questões, reflexões e um olhar mais crítico no texto.

Aos meus pais e ao professor Samuel Kilsztajn, meu orientador de Iniciação Científica.

A todos meus amigos do mestrado, de Tupã, de São Paulo, da vida... muito pacientes com as minhas reclamações e ausência, sempre me incentivando.

Aos colegas da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo que de alguma forma estiveram envolvidos e me ajudando neste trabalho. Agradeço, em especial, a amiga Leila Tendrih.

Dedico este trabalho a meu avô, João Nunes, em memória.



## RESUMO

O estudo analisou a institucionalidade, o financiamento e o gasto executados pelo governo estadual em São Paulo, no período de 1997 a 2009, a partir de uma tipologia que dispõe as políticas sociais em (i) ensino básico, (ii) saúde e (iii) habitação e transporte público urbano. Considerando que a capacidade estadual de se financiar e realizar gastos é um indicativo de sua capacidade de implementar políticas, a avaliação mostrou que os aspectos relacionados à nova *fiscalidade*, introduzidos na década de 1990, restringiram o poder e o espaço de atuação da esfera estadual de desenvolver e ampliar programas em seu território. Nas áreas de saúde e educação básica, esta situação de fragilidade intensificou-se com o modelo de descentralização adotado a partir da Constituição de 1988, devido ao crescente peso da relação administrativa e financeira direta entre a esfera federal e os municípios que marginalizou o governo estadual. Este processo, contudo, não envolveu os setores de habitação e transporte público urbano, nos quais estados e municípios já vinham atuando desde antes da promulgação da Constituição de 1988 e das estratégias federais descentralizadoras da década de 1990, dando espaço à maior presença estadual na gestão destas políticas.

**Palavras-chave:** Políticas Sociais, Política Fiscal, Lei de Responsabilidade Fiscal, Enfraquecimento do Governo Estadual.

## ABSTRACT

The study analyses institutional aspects, financing and spending carried by the state of Sao Paulo government during the period 1997 to 2009. The analysis is based on a typology that divides social policies in (i) education, (ii) health and (iii) housing and public transportation. Since state's ability to fund and undertake spending is indicative of state's ability to implement policies the aspects related to the new fiscal policy rules, introduced in the 1990s, restricted state's power to develop and expand public programs in its territory. In the areas of health and basic education policies, the decentralization model adopted by 1988's Constitution intensifies this situation, due to the financial and administrative relationship between the federal and municipal governments which marginalizes the state's sphere. However, this process did not involve housing and public transport, in which state government and municipalities had already been acting before the 1988's Constitution and the federal decentralization strategies of the 1990s enabling state government to manage these policies.

**Keywords:** Social Policies, Fiscal Policy, Fiscal Responsibility Law, State Government Weakening.



## LISTA DE SIGLAS

AIS	Ações Integradas de Saúde
ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEET Paula Souza	Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
CEF	Caixa Econômica Federal
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMN	Conselho Monetário Nacional
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CPTM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
DCL	Dívida Consolidada Líquida
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
ETEC	Escolas Técnicas Estaduais
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FATEC	Faculdades de Tecnologia Estaduais
FDE	Fundação para o Desenvolvimento da Educação
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FOSP	Fundação Oncocentro de São Paulo
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FURP	Fundação para o Remédio Popular
HC/RP/USP	Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina Ribeirão Preto
HC/SP/USP	Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
JBIC	Japan Bank for Internacioanl Cooperation
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOS	Lei Orgânica da Saúde
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação e Cultura
NOAS	Norma Operacional de Assistência a Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
OGU	Orçamento Geral da União
PAB	Piso de Atenção Básica
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNH	Política Nacional de Habitação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PPP	Parceria Público-Privada

RCL	Receita Corrente Líquida
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S.A.
RLR	Receita Líquida Real
RMBS	Região Metropolitana da Baixada Santista
RMC	Região Metropolitana de Campinas
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SERT	Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SIGEO	Sistema de Gestão da Execução Orçamentária
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SOE	Sistema de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário das Empresas
STM	Secretaria de Transportes Metropolitanos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUCEN	Superintendência do Controle de Endemias
SUDS	Sistema Único e Descentralizado de Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 4.1:</b> Receitas Públicas Estaduais em Educação Básica, 1997 a 2009 .....	102
<b>Tabela 4.2:</b> Receitas Públicas Estaduais em Saúde, 1997 a 2009 .....	113
<b>Tabela 4.3:</b> Receitas Públicas Estaduais em Habitação, 1997 a 2009.....	124
<b>Tabela 4.4:</b> Companhia Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU: Receita e Despesa por fonte de recursos, 1995 a 2009 .....	125
<b>Tabela 4.5:</b> Receitas Públicas Estaduais em Transporte Público Urbano, 1997 a 2009 .....	136
<b>Tabela 5.1:</b> Gasto Público Estadual com Educação Básica, 1997 a 2009.....	153
<b>Tabela 5.2:</b> Gasto Público Estadual com Saúde, 1997 a 2009 .....	161
<b>Tabela 5.3:</b> Gastos Estaduais com Serviços de Atenção à Saúde em Unidades Gerenciadas por Organizações Sociais .....	161
<b>Tabela 5.4:</b> Gasto Público Estadual com Habitação, 1995 a 2009.....	166
<b>Tabela 5.5:</b> Gasto Público Estadual com Transporte Público Urbano, 1997 a 2009 .....	172



## LISTA DE FIGURAS

<b>Gráfico 2.1:</b> Estado de São Paulo – Produto Interno Bruto, 1995 a 2008 (em R\$ milhões de 2002) .....	51
<b>Gráfico 2.2:</b> Estado de São Paulo – Receita Total do Governo Estadual, 1995 a 2009 (em R\$ milhões de 2009).....	51
<b>Gráfico 2.3:</b> Estado de São Paulo – Estoque e Pagamento da Dívida Refinanciada no Âmbito da Lei 9.496/1997, 1997 a 2009 (R\$ milhões de 2009) .....	53
<b>Gráfico 3.1:</b> Estado de São Paulo – Matrícula Inicial no Ensino Fundamental por Rede de Ensino, 1985 a 2009 (valores em mil matrículas) .....	69
<b>Gráfico 4.1:</b> Estado de São Paulo – Receita Total da Secretaria da Educação e do CEET Paula Souza, 1997 a 2009 (R\$ milhões de 2009).....	96
<b>Gráfico 4.2:</b> Estado de São Paulo – Receita Total do Setor de Saúde e da Secretaria da Saúde, 1997 a 2009 (R\$ milhões de 2009).....	105
<b>Gráfico 4.3:</b> Estado de São Paulo – Receita Total das Autarquias da Saúde, das Fundações da Saúde e do IAMSPE, 1997 a 2009 (R\$ milhões de 2009).....	110
<b>Gráfico 4.4:</b> CDHU – Estado de São Paulo – Recursos do Tesouro Repassados a CDHU e Receitas do ICMS quota parte estadual, 1995 a 2009 (R\$ milhões de 2009) .....	118
<b>Gráfico 4.5:</b> CDHU – Receita Total e Gasto Total, 1995 a 2009 (R\$ milhões de 2009) .....	121
<b>Gráfico 4.6:</b> Estado de São Paulo – Receita Total da Secretaria da Habitação e da CDHU, 1995 a 2009 (R\$ milhões de 2009) .....	122
<b>Gráfico 4.7:</b> Estado de São Paulo – Receita Total da Secretaria de Transportes Metropolitanos, EMTU, CPTM e Metrô, 1997 a 2009 (R\$ milhões de 2009) .....	127
<b>Gráfico 4.8:</b> Estado de São Paulo – EMTU, CPTM e Metrô – Recursos do Tesouro Repassados as Empresas, 1997 a 2009 (R\$ milhões de 2009) .....	129
<b>Gráfico 5.1:</b> Estado de São Paulo – Gasto Público Social, Não Social, Dívidas e Sentenças Judiciais, 1997 a 2009 (R\$ milhões de 2009) .....	144
<b>Gráfico 5.2:</b> Estado de São Paulo – Gasto Público Estadual com Educação Básica, 1997 a 2009 (R\$ milhões de 2009) .....	149
<b>Gráfico 5.3:</b> Estado de São Paulo – Gasto Real do Estado por Aluno e Número Total de Matrículas de Ensino Fundamental, Médio e Técnico da Rede Estadual, 1997 a 2009 .....	150
<b>Gráfico 5.4:</b> Estado de São Paulo – Gasto Estadual com Programas de Ensino Fundamental e Médio, 1997 a 2009 (em %) .....	152
<b>Gráfico 5.5:</b> Estado de São Paulo – Gasto Público Estadual com Saúde, 1997 a 2009 (R\$ milhões de 2009) .....	156
<b>Gráfico 5.6:</b> Estado de São Paulo – Gasto Público Estadual com Saúde, segundo Natureza da Despesa, 1997 a 2009 (R\$ milhões de 2009) .....	158
<b>Gráfico 5.7:</b> Estado de São Paulo – Gasto Público Estadual com Habitação, 1995 a 2009 (R\$ milhões de 2009) .....	164

<b>Gráfico 5.8:</b> Estado de São Paulo – Gasto Público Estadual com Transporte Público Urbano, 1995 a 2009 (R\$ milhões de 2009) .....	169
<b>Gráfico 5.9:</b> Estado de São Paulo – Despesas de Investimentos do Metrô e da CPTM e Gasto Estadual Total com Transporte Público Urbano, 1995 a 2009 (R\$ milhões de 2009) .....	170

**O FINANCIAMENTO E O GASTO SOCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO NO  
CONTEXTO DE AJUSTE FISCAL: EDUCAÇÃO BÁSICA, SAÚDE, HABITAÇÃO E  
TRANSPORTE PÚBLICO URBANO (1997 - 2009)**

**SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>01</b>
<b>CAPÍTULO 1 – A Crise do Padrão de Financiamento do Setor Público e as Políticas Sociais .....</b>	<b>07</b>
1.1 A Centralização no Governo Federal e a Crise do Padrão de Financiamento do Setor Público .....	08
1.2 Ajuste Fiscal e Restrições ao Financiamento .....	13
1.3 A Crise do Padrão de Financiamento do Setor Público e as Políticas Sociais .....	16
1.4 A Constituição Federal de 1988: Descentralização das Políticas Sociais .....	21
1.4.1 As Mudanças na Área da Habitação .....	24
1.4.2 As Mudanças na Área da de Transporte Público Urbano .....	27
1.4.3 As Mudanças na Área da Saúde .....	29
1.4.4 As Mudanças na Área da Educação.....	34
1.5 Considerações Finais .....	39
<b>CAPÍTULO 2 - Um Novo Contexto para as Finanças Públicas Estaduais na Década de 1990 .....</b>	<b>41</b>
2.1 O Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira (Lei no 9.496/1997) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar no 101 de 4 de maio de 2000) .....	41
2.2 O Ajuste das Finanças Públicas no Estado de São Paulo .....	47
2.3 O Enfraquecimento dos Governos Estaduais, o Programa de Ajuste Fiscal e a Descentralização das Políticas Sociais .....	54
2.4 Considerações Finais .....	58
<b>CAPÍTULO 3 – A Institucionalidade das Políticas Sociais no Estado de São Paulo .....</b>	<b>61</b>
3.1 A Institucionalidade da Política de Educação Básica no Estado de São Paulo .....	64
3.2 A Institucionalidade da Política de Saúde no Estado de São Paulo .....	70
3.2.1 A adoção do modelo de gestão por Organizações Sociais de Saúde .....	76
3.3 A Institucionalidade das Políticas de Habitação e Transporte Público Urbano no Estado de São Paulo .	78
3.3.1 A Institucionalidade da Política de Habitação no Estado de São Paulo .....	78
3.3.2 A Institucionalidade da Política de Transporte Público Urbano no Estado de São Paulo .....	82

3.3.2.1 Concessões e Parcerias Público-Privadas na Política de Transporte Público Urbano do Estado de São Paulo .....	86
3.4 Considerações Finais .....	90
<b>CAPÍTULO 4 – O Financiamento das Políticas Sociais no Estado de São Paulo no Período de 1997 a 2009.....</b>	<b>93</b>
4.1 O Financiamento da Política de Educação Básica no Estado de São Paulo .....	94
4.2 O Financiamento da Política de Saúde no Estado de São Paulo .....	104
4.3 O Financiamento das Políticas de Habitação e Transporte Público Urbano no Estado de São Paulo ....	115
4.3.1 O Financiamento da Política de Habitação no Estado de São Paulo .....	115
4.3.2 O Financiamento Política de Transporte Público Urbano no Estado de São Paulo.....	126
4.4 Considerações Finais .....	138
<b>CAPÍTULO 5 – O Gasto Público Social no Estado de São Paulo no Período de 1997 a 2009 .....</b>	<b>141</b>
5.1 Os Gastos Públicos Estaduais no Contexto de Ajuste Fiscal .....	142
5.2 O Gasto Estadual em Educação Básica no Estado de São Paulo .....	146
5.3 O Gasto Estadual em Saúde no Estado de São Paulo .....	154
5.4 O Gasto Estadual em Habitação e Transporte Público Urbano no Estado de São Paulo .....	162
5.4.1 O Gasto Estadual em Habitação no Estado de São Paulo.....	162
5.4.2 O Gasto Estadual em Transporte Público Urbano no Estado de São Paulo.....	167
5.5 Considerações Finais .....	173
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>177</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>181</b>

## INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa quatro setores das políticas sociais: ensino básico, saúde, habitação e transporte público urbano, no estado de São Paulo, no período de 1997 a 2009. O objetivo é mostrar como as restrições ao gasto e ao financiamento subnacional, introduzidas na década de 1990, contribuíram com o enfraquecimento da esfera estadual para desenvolver políticas e ampliar ações estaduais em seu território. Considera-se que esta situação de fragilidade é reforçada nas áreas de saúde e educação básica, por um modelo de descentralização adotado a partir da Constituição de 1988 que introduziu uma relação administrativa e financeira direta entre os governos federal e municipal, marginalizando a esfera intermediária. Deste modo, o estudo aborda os aspectos relacionados às questões fiscais e ao processo de descentralização das políticas sociais para compreender o espaço e a capacidade de atuação do estado de São Paulo nestes quatro setores no período recente.

Ademais, o estudo permite jogar luz sobre as dificuldades em conciliar a maior autonomia subnacional e o controle financeiro de estados e municípios pela União, tido como peça fundamental aos objetivos da política econômica nacional. Para tanto, é necessário considerar o novo contexto das finanças globalizadas e da livre mobilidade de capitais, no qual o Brasil se inseriu na década de 1990, e que coloca a política fiscal e a sustentabilidade da dívida pública como pilares da estabilidade macroeconômica.

A escolha do período em avaliação está relacionada à assinatura do acordo de refinanciamento das dívidas estaduais com o governo federal e ao aprofundamento do processo de descentralização das políticas de educação e saúde. Tais questões são colocadas a todos os estados brasileiros, extrapolando o caso particular do estado de São Paulo, de forma que o estudo pode ser útil na avaliação de outras unidades, ou mesmo dos municípios de grande porte que foram submetidos às mesmas regras fiscais do acordo de renegociação das dívidas.

Desde a assinatura do acordo, o estado depara-se com a necessidade de controlar gastos continuamente e com a diminuição das alternativas disponíveis para o financiamento dos mesmos. À medida que a capacidade estadual de realizar gastos é um sinalizador de sua capacidade de implementar políticas, entende-se que as novas regras fiscais extremamente rígidas, introduzidas no acordo de refinanciamento e consolidadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, dificultam a expansão e o desenvolvimento de políticas pelo estado.

As restrições derivam não apenas das regras de controle de despesas e das restrições ao financiamento, como também da necessidade de reservar um volume expressivo das receitas fiscais ao pagamento da dívida renegociada. Este fator configura-se como elemento de rigidez orçamentária e resulta na apropriação de recursos que poderiam ser aplicadas em ações mais relevantes. Há, portanto, um entrave à realização de projetos públicos para o desenvolvimento do estado, pois as prioridades fiscais passam a se concentrar muito mais na observância dos limites acordados, para os quais a desobediência implica penalizações sérias por parte da União. Uma vez que as metas de superávit primário tornaram-se o item mais importante das contas do orçamento, não são poupadas para sua obtenção despesas direcionadas as políticas sociais sem vinculação constitucional e a projetos de investimentos fundamentais ao crescimento econômico.

A menor participação estadual no bolo tributário, à medida que reflete uma menor capacidade financeira do estado, também contribui com seu enfraquecimento financeiro para desenvolver políticas em seu território. A queda da participação estadual na arrecadação total é explicada pelo menor dinamismo do ICMS, frente ao restante da carga tributária no País. As explicações encontram-se na guerra fiscal entre as Unidades da Federação, na concentração de seu recolhimento em poucos setores, na desoneração das exportações pela Lei Kandir e na invasão do campo tributário do ICMS pelo governo federal através de contribuições sociais (PRADO, 2007; REZENDE et al, 2008).

De início, o aumento das contribuições sociais pelo governo federal derivou da ampliação dos diretos, dos programas e dos encargos relacionados à seguridade social. No entanto, à medida que o ajuste das contas públicas tornou-se premente, as contribuições passaram a ser utilizadas para a geração de superávits primários destinados à contenção da escalada da dívida pública, levando ao afastamento gradual de sua principal função. Depois de 1999, o total arrecado através de contribuições sociais passou a superar os gastos com seguridade, evidenciando a importância que elas adquiriram para o ajuste fiscal da União (REZENDE et al, 2008).

A utilização das contribuições sociais como ferramenta do ajuste fiscal, além de invadir o campo tributário subnacional, gerou distorções que afetaram as demais esferas de governo, pois implicaram redução da autonomia dos gastos subnacionais. Ao apoiar-se no aumento da arrecadação de contribuições sociais, o ajuste ampliou a proporção de despesas obrigatórias no orçamento federal e a participação das transferências federais vinculadas entre as

receitas dos governos subnacionais. Ao mesmo tempo, os impostos que compõem os fundos constitucionais, Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, começaram a apresentar menor participação relativa, refletindo a menor proporção de transferências federais passíveis de livre utilização (PRADO, 2007). Estes fatores restringem a autonomia fiscal subnacional e reduzem sua capacidade de desenvolver programas próprios e adequar os recursos às prioridades elencadas pelos mesmos.

O estudo também considera que as condições financeiras estaduais são impactadas pela conjuntura econômica, devido a sua influência sobre o crescimento das receitas fiscais do estado nos períodos de desempenho econômico favorável, o que atenua as restrições fiscais e amplia a capacidade estadual de desenvolver políticas. Foi o que ocorreu no estado de São Paulo depois de 2003, quando o crescimento dos recursos de origem fiscal possibilitou o alcance das metas fiscais e a expansão dos gastos em algumas áreas, a despeito das limitações ao endividamento e das pressões para controlar gastos.

Partindo destas considerações, o estudo mostra as dificuldades estaduais referentes às condições de financiamento e gasto e, portanto, sobre o desenvolvimento de programas e ações sociais estaduais, diante do programa de ajuste que retirou fontes complementares de financiamento estadual, atrelando sua capacidade de gastos e de expansão das ações aos recursos fiscais próprios, ao mesmo tempo em que sua principal fonte, o ICMS, começou a apresentar menor dinamismo em comparação com o restante da carga tributária no País.

Este quadro dá um caráter pró-cíclico aos dispêndios das políticas cujos gastos dependem principalmente dos recursos fiscais do estado e possuem vinculação constitucional ou legal de receitas (ensino básico), enquanto identifica-se um caráter pautado pela necessidade de cortar gastos, em prol do cumprimento das metas fiscais, naquelas políticas que também dependem dos recursos fiscais do estado, mas não possuem vinculação de receitas (habitação). Neste último caso, contudo, é possível encontrar alternativas de ampliação dos gastos e das ações, em contexto econômico favorável que permite a ampliação dos dispêndios e até o acesso a operações de crédito, se o governo estadual colocá-las entre suas prioridades (transporte público urbano).

Estas situações não são observadas na política de estadual de saúde, onde as transferências vinculadas federais têm participação expressiva na composição do financiamento e vêm desempenhando papel relevante no comportamento dos gastos do estado nos últimos cinco

anos em avaliação. Se, por um lado, este setor se beneficia de um volume maior de recursos, de outro, perde autonomia orçamentária, já que os repasses da União estão vinculados a programas específicos.

Paralelamente, o estudo busca evidenciar que, além das limitações de natureza fiscal, o espaço e a capacidade de atuação da esfera estadual nas políticas sociais são restringidos pelo processo de descentralização das políticas de ensino básico e saúde adotado depois da Constituição de 1988, o que não ocorre nos setores de habitação e transporte público urbano. A atuação do governo estadual é restringida porque o governo federal atua como gestor e financiador de políticas que são executadas pelos municípios, sem a participação ativa da esfera intermediária. Esta situação dificulta a atuação do governo estadual e, simultaneamente, favorece a recentralização do poder decisório na União, pois permite ao governo federal “controlar tanto as prioridades quanto os gastos subnacionais, ao mesmo tempo em que mantém suas próprias metas fiscais como variável de ajuste” (MELO, 2005: 808).

Neste sentido, a atuação do estado nos setores de ensino básico e saúde enfrenta dois elementos de dificuldade que englobam as restrições fiscais e a descentralização direcionada para a municipalização. Já nas políticas de habitação e transporte público urbano, o estado consegue participar de maneira mais ativa do seu desenvolvimento, mas depara-se com limitações severas relacionadas à nova institucionalidade fiscal.

O detalhamento destes temas inicia-se no capítulo 1 que trata dos principais aspectos federativos e fiscais nos quais os estados estavam inseridos tanto no período anterior, como posterior à Constituição de 1988 e ao acordo de refinanciamento das dívidas estaduais. Destacam-se as limitações dos dois períodos, a saber: o regime fiscal do desenvolvimento autoritário, embora permitisse a realização de projetos estaduais mais ambiciosos, resultou no endividamento descontrolado das esferas subnacionais e na crise financeira dos estados, enquanto o regime fiscal da redemocratização, sobretudo depois do Plano Real, permitiu o controle federal sobre o endividamento subnacional, mas limitou a autonomia financeira de estados e municípios. Foi também, neste segundo momento, que se intensificou o processo de descentralização das políticas de saúde e educação, o qual enfraqueceu politicamente a esfera estadual, ao consolidar uma articulação financeira e administrativa direta entre a União e os municípios.

O segundo capítulo aborda com mais detalhes o novo regime fiscal ao qual os estados estão submetidos, desde a assinatura do acordo de refinanciamento das dívidas com a União, e

que foi consolidado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Este novo regime coloca a política fiscal no centro das decisões sobre a política econômica e exige de todas as esferas o comprometimento com a gestão sustentável da dívida e das contas públicas. Evidencia-se que os estados passaram a enfrentar desde então um duplo esforço fiscal: continuar a desenvolver suas políticas com menos recursos e obter os superávits primários requeridos ao pagamento das dívidas renegociadas, dando especial ênfase ao estado de São Paulo.

O capítulo 3 descreve a institucionalidade das políticas sociais no estado de São Paulo, fundamental para a análise das condições de financiamento e gasto e da capacidade de atuação estadual nas políticas estaduais de ensino básico, saúde, habitação e transporte público urbano. A avaliação do financiamento e do gasto estadual nos setores selecionados é abordada, respectivamente, nos capítulos 4 e 5 .

A base de dados utilizada neste estudo foi extraída de tabelas sobre a despesa liquidada, elaboradas pela Diretoria de Consolidação de Informações Orçamentária (DCIO) da Coordenadoria de Orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Regional, com base nos dados extraídos do Sistema de Gestão da Execução Orçamentária – SIGEO e do Sistema de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário das Empresas – SOE. O SIGEO, criado no primeiro semestre de 1997, consolida as informações de toda e qualquer operação orçamentária, financeira e contábil da administração direta, fundações, autarquias e empresas estaduais. Seus dados podem ser extraídos segundo a classificação institucional, classificação funcional, classificação por programas, classificação segundo natureza e classificação por fonte de recursos. A data de criação do SIGEO determinou o início do período de avaliação do trabalho. Da mesma forma, os últimos dados disponíveis definiram o fim do período de avaliação.

O SOE, por sua vez, consolida as informações relativas à execução orçamentária, econômica e financeira das empresas estaduais (sociedades de economia mista classificadas como dependentes e as demais sociedades em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> No caso das empresas, vale fazer uma observação sobre o SIGEO e o SOE. Os dados do SIGEO mostram os valores que o governo central estadual destina às empresas, enquanto os dados do SOE refletem aquilo que as empresas efetivamente gastam. Salvas algumas excepcionalidades, os valores do SOE são sempre superiores aos do SIGEO, uma vez que as empresas financiam suas despesas com os recursos repassados pelo Tesouro estadual e com seus recursos próprios.



## **CAPÍTULO 1 – A CRISE DO PADRÃO DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO E AS POLÍTICAS SOCIAIS.**

O espaço de atuação dos governos estaduais a ser tratado neste estudo insere-se num contexto de restrição fiscal e enfraquecimento político dos estados, de forma que o presente capítulo faz uma contextualização destes temas. Inicia-se a partir de um breve recuo histórico, desenvolvido para mostrar os antecedentes fiscais que resultaram no elevado endividamento dos estados, culminando no Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira de 1997. O movimento provocou uma encruzilhada fiscal que merece ser realçada, qual seja: a menor restrição ao endividamento de estados e municípios observada no período autoritário possibilitou a realização de projetos mais ousados, voltados ao desenvolvimento do estado, mas resultou na fragilização das finanças dos entes subnacionais. Por outro lado, o regime fiscal da redemocratização, sobretudo depois do Plano Real, abriu campo ao controle federal sobre o endividamento subnacional, mas à custa da autonomia de estados e municípios, contrapondo-se aos objetivos da Constituição Federal de 1988.

O controle federal sobre as contas públicas estaduais estava presente nos dois períodos, mas há diferenças substanciais entre eles. No primeiro momento, a União não colocava grande impedimento à ampliação das dívidas subnacionais e se empenhava em controlar a aplicação dos recursos das transferências constitucionais (FPE, FPM, Salário-Educação), das transferências voluntárias e dos recursos captados por meio das operações das agências oficiais de crédito. No segundo, o controle federal se dá mediante regras que limitam o endividamento e o gasto, além de exigir dos governos subnacionais a realização de superávits primários contínuos e o compromisso com a trajetória sustentável da dívida.

Simultaneamente, foi em meados da década de 1990 que se intensificou o processo de descentralização das políticas de saúde e educação, consolidando uma articulação financeira e administrativa direta entre União e municípios e que enfraqueceu politicamente a esfera estadual.

## **1.1 A Centralização no Governo Federal e a Crise do Padrão de Financiamento do Setor Público<sup>2</sup>**

Em um Estado federativo, como o brasileiro, o financiamento, o gasto e o desenho das políticas sociais dependem da atuação e da interação entre União, estados e municípios, sendo a situação financeira de cada um deles um sinalizador da capacidade de ampliar as ações e os programas sociais. O presente capítulo inicia-se, assim, a partir da avaliação do padrão de financiamento e das relações entre as esferas de governo no Brasil, no período do regime militar (1964 a 1988), sendo também naquele período que se consolidou o Sistema Brasileiro de Proteção Social.

A Reforma Tributária de 1966 caracterizou-se pela centralização das receitas e do poder decisório sobre a alocação dos recursos na União. A reforma permitiu ao governo federal criar novos tributos, manipular livremente as alíquotas e os campos de incidência dos tributos de sua competência, determinar as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM (estadual) e oferecer isenções nos impostos estaduais sem, praticamente, concordância por parte dos envolvidos. Por outro lado, a atuação dos governos subnacionais no campo fiscal e tributário foi reduzida. A esfera estadual não tinha autonomia em matéria de legislação tributária, sendo impedida de criar novos impostos, de definir alíquotas ou de conceder isenções fiscais sem concordância dos demais estados da federação. Como resultado, a distribuição da receita disponível por esfera de governo mostra que a participação da União passou de 52,8%, em 1964, para 66,4%, em 1974, enquanto a participação dos estados, no mesmo período, reduziu-se de 38,3%, para 25,2% da receita disponível (IBGE, 2003).

A União controlava, ainda, parcela crescente dos gastos das esferas subnacionais. A transferência dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) estava submetida a um conjunto de normas que condicionava a liberação dos mesmos à aprovação de programas de aplicação, elaborados pelas esferas subnacionais, mas baseados em diretrizes, prioridades, critérios e instruções estabelecidas pelo Poder Executivo Federal. Ademais, para conseguir a liberação dos recursos, os governos subnacionais eram obrigados a responder pelos gastos correntes e a complementar os valores dos investimentos com recursos próprios. A lógica era a mesma para o recebimento de recursos através de transferências voluntárias, convênios e recursos

---

<sup>2</sup> Este item foi desenvolvido com base nos trabalhos de Lopreto (2000 e 2002).

a fundo perdido: os repasses estavam associados a normas e diretrizes de gasto determinadas pela esfera federal.

O poder de ingerência da União estendia-se, também, aos recursos a serem obtidos através do endividamento. A reforma monetária, promovida pelo PAEG em 1965, ampliou a capacidade federal de criar crédito, através do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Central, Banco Nacional da Habitação (BNH), entre outros. Com isso, o governo federal passou a comandar parcela significativa das fontes de financiamento interna, transformando-se na esfera responsável por sua distribuição ao setor privado e aos governos subnacionais<sup>3</sup>.

A utilização das agências oficiais de crédito e a aprovação de limites a contratação de dívidas, também, faziam parte do objetivo federal de interferir no destino dos recursos contratados. A União permitia o endividamento estadual, quando a captação de recursos destinava-se às áreas de interesse do governo federal, como obras e serviços denominados reprodutivos; obras de saneamento básico; máquinas, equipamentos e implementos agrícolas; máquinas e equipamentos rodoviários; urbanização de conjuntos habitacionais de baixa renda; e investimentos específicos com recursos do PIS/PASEP que fossem apreciados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e submetidos à deliberação do Senado Federal.

O endividamento tinha participação importante nas contas públicas estaduais. A expansão dos gastos acima do que seria praticável, com base nas transferências federais negociadas e na estrutura tributária em vigor, era possível graças aos recursos obtidos por meio do endividamento. As operações de crédito determinavam, portanto, o ritmo e o valor dos investimentos estaduais (LOPREATO, 2002).

As facilidades de acesso ao mercado financeiro internacional e às operações internas permitiram aos estados se livrarem das restrições fiscais e superarem os problemas derivados da concentração de poder e de receitas na União. Como resultado, os recursos obtidos através de endividamento aumentaram sua participação no total de receitas estaduais (enquanto aqueles de origem fiscal diminuíram) e possibilitaram a expansão dos gastos dos estados.

---

<sup>3</sup> Diante deste contexto, os estados dependiam fortemente das articulações com o governo federal para captação de recursos. Como destaca Lopreato (2002: 195), “as articulações com a União foram responsáveis por suprir parte importante dos recursos exigidos nas várias frentes de aplicação. O acesso a recursos federais por meio do crédito das agências oficiais, das autoridades monetárias, dos convênios, dos fundos e programas e dos repasses a fundo perdido ou gastos realizados diretamente nas unidades desempenhou papel decisivo no financiamento estadual e no jogo político das autoridades federais com forças regionais/estaduais”.

Outra característica das finanças estaduais era a redução da posição relativa das despesas realizadas pelo Tesouro, em simultâneo ao aumento dos gastos realizados pelos órgãos da administração descentralizada. Estes últimos captavam recursos diretamente com a esfera federal, dispondo, em muitos casos, de facilidades de acesso às linhas de crédito oferecidas pela União. Neste sentido, o incremento do número de empresas, autarquias e fundações estaduais era resultado tanto da lógica de financiamento estadual como das novas estratégias administrativas do pós 1964; e a diminuição do espaço ocupado pelos gastos do Tesouro refletia a perda de seu poder relativo para alavancar recursos fiscais e financeiros em resposta às demandas de gasto do período (LOPREATO, 2002)<sup>4</sup>.

Os bancos estaduais também desempenhavam papel estratégico na dinâmica de financiamento em vigor. Seu *funding* apoiava-se na intermediação dos repasses federais e dos recursos externos, permitindo que eles se transformassem nos grandes ofertantes de crédito às empresas públicas e aos Tesouros estaduais. Desta forma, eram utilizados na obtenção de recursos financeiros adicionais, respondendo por parcela expressiva dos empréstimos aos próprios estados e atuando na rolagem das dívidas estaduais e no carregamento de títulos de difícil colocação no mercado. Garantiam, assim, a ampliação do valor dos gastos estaduais mesmo em contexto de redução do crédito federal e externo.

Esta articulação financeira entre Tesouro, bancos e empresas estaduais era utilizada para captação de recursos adicionais, ampliação dos investimentos e, até mesmo, para cobertura dos gastos correntes. Combinado com a facilidade de acesso às operações de crédito, o entrelaçamento entre tesouro, bancos e empresas estaduais favoreceu a expansão do endividamento. Esta expansão, contudo, não era um empecilho à gestão das contas públicas estaduais, já que era possível renovar os contratos a baixas taxas de juros e manter os fluxos de pagamentos. Além disso, o controle ao endividamento estadual, observado naquele período, tinha como meta influenciar o destino dos recursos contratados e as diretrizes dos gastos estaduais, muito mais do que impedir o acesso a novas operações de crédito (LOPREATO, 2000: 119). Neste sentido, não havia grande impedimento à ampliação das dívidas, desde que os recursos contratados fossem destinados a projetos de interesse da esfera federal.

---

<sup>4</sup> Vale destacar que a expansão substancial no número de empresas, autarquias e fundações levou a “um crescente grau de desconhecimento das contas públicas, pois o exame dos balanços oficiais não permite identificar a complexidade dos fluxos financeiros e torna problemática a análise da real situação financeira dos estados” (LOPREATO, 2002: 59).

Este padrão de financiamento estadual predominou, sem maiores complicações, até o início dos anos 1980, quando a interrupção dos fluxos de recursos externos, o salto nas taxas de juros internacionais, o ajuste restritivo derivado dos acordos com o FMI e da adoção da política macroeconômica, centrada na obtenção de superávits comerciais e na redução da necessidade de financiamento do setor público, alteraram as diretrizes de gestão das finanças do governo.

A crise do padrão de financiamento e o ajuste fiscal restritivo repercutiram sobre as finanças públicas estaduais. Houve queda nas receitas fiscais dos estados e redução das transferências da União. O governo federal, envolvido com a crise de financiamento e obrigado a cumprir metas monetárias, creditícias e de austeridade nos gastos públicos, diminuiu os dispêndios com convênios, fundos, programas e linhas de financiamento federais para os governos estaduais. As operações de crédito com as instituições financeiras federais tiveram o mesmo comportamento.

Todos os segmentos da administração estadual foram envolvidos na crise e a articulação financeira entre eles modificou-se. As empresas estaduais e os órgãos da administração indireta ficaram financeiramente enfraquecidos e mais dependentes “de recursos sujeitos à ingerência do Tesouro estadual” (LOPREATO, 2002: 86). Ao mesmo tempo, os bancos estaduais passaram a cobrir os encargos do setor público, além de suprir a demanda por operações de crédito. A falta de pagamento dos contratos realizados com a administração direta e com as empresas estaduais, bem como a atuação no lastreamento do conjunto das dívidas dos estados e, em alguns casos, a participação no financiamento de gastos correntes dos órgãos públicos, levaram os bancos a se envolverem na crise e a sofrerem agudo processo de deterioração patrimonial, sobrevivendo, no entanto, graças aos programas de saneamento do Banco Central, realizados em 1984 e 1987.

A crise provocou a revalorização do papel do Tesouro dentro da administração estadual. Isso porque, cabia a ele, através da figura do governador, conduzir as negociações das dívidas e buscar novas possibilidades de captação de recursos, dada a ausência das fontes dominantes na fase anterior. A situação, contudo, não era satisfatória. A restrição financeira do Tesouro inviabilizou a conciliação dos gastos correntes com o pagamento dos encargos financeiros, a realização de novos investimentos e o socorro às entidades da administração indireta e às empresas, refletindo a crise do conjunto do setor público estadual.

Apesar do quadro de privação financeira e dos problemas da máquina administrativa, não se assistiu nos anos 1980 a um movimento de reestruturação das finanças estaduais, ao contrário, os governadores adotaram uma postura defensiva e buscaram preservar seus espaços de atuação, mantendo órgãos, empresas, programas e um elevado volume de gastos, mesmo que para isso fossem levados a apelar para formas precárias de financiamento<sup>5</sup>.

A deterioração das condições de financiamento e a busca pela manutenção de seus espaços de atuação elevaram o endividamento, aprofundando o quadro de fragilidade financeira estadual. A incapacidade de os estados solucionarem sozinhos a crise financeira forçou o auxílio federal para a renegociação das dívidas. Desta forma, ocorreu, em 1989 (Lei nº 7.976/1989), a federalização das dívidas estaduais junto ao Tesouro Nacional e, em 1993 (Lei nº 8.727/1993), das dívidas junto às instituições financeiras federais. Em ambos os casos, não foram contempladas as dívidas com instituições financeiras privadas, as operações de antecipação de receita orçamentária (ARO) e a dívida pública mobiliária, que constituía o principal problema no financiamento, sobretudo, dos estados de maior poder econômico (LOPREATO, 2000).

Depois da introdução do Plano Real e, com ele, a elevação substancial das taxas de juros oficiais, as dívidas federalizadas reduziram sua participação no total da dívida estadual, enquanto a dívida mobiliária e as dívidas contratuais não negociadas apresentaram crescimento explosivo. Como estas últimas eram roladas integralmente no mercado, passaram a crescer atreladas às taxas de juros oficiais. Este quadro revelou que as medidas de controle vigentes até então e a federalização parcial das dívidas não conseguiram frear a expansão da dívida estadual (LOPREATO, 2006).

Os estados alcançaram uma situação de insustentabilidade financeira, uma vez que a rolagem das dívidas não negociadas, com base nas altas taxas de juros vigentes no Plano Real, criava um fluxo de obrigações financeiras incompatível com a capacidade estadual de gerar

---

<sup>5</sup> Lopreato (2002: 85) resume este quadro. “O virtual esgotamento das fontes externas, o controle do crédito interno e as barreiras à reprodução das relações financeiras intergovernamentais elevaram a instabilidade financeira estadual e tornaram problemático o equacionamento das contas públicas. As dificuldades com a alavancagem dos recursos creditícios e com o aumento dos custos da dívida pública não foram compensados por ganhos com outras fontes de financiamento. A pouca autonomia dos estados no manuseio do sistema tributário limitou os avanços na área fiscal como veículo de superação da crise. Os ganhos com o aumento do FPE e das alíquotas do ICM foram virtualmente compensados pela aceleração da inflação, pela queda da taxa de crescimento econômico e pelo poder da União de manipular a estrutura tributária, resultando em perdas reais na receita tributária e na distribuição dos recursos entre as esferas de governo até 1984. Sem a definição de uma estrutura alternativa, os estados defenderam seus espaços de atuação por formas de financiamento ad hoc – dependente do resultado de variáveis aleatórias – envolvendo a negociação de favores junto à esfera federal e a fixação de valores determinados pela política macroeconômica para a taxa de juros, a rolagem da dívida e o acesso a novos créditos, além da possibilidade de acumular atrasos nos pagamentos a órgãos federais e nas obrigações junto aos bancos estaduais, empreiteiros, fornecedores e prestadores de serviços.

recursos líquidos. Somavam-se a este quadro as dificuldades de gestão dos gastos correntes que, com o fim do regime de alta inflação, não puderam mais ser ajustados com base nos atrasos dos pagamentos e na diferenciação entre os valores reais e nominais dos gastos. O resultado foi a visível deterioração do déficit estadual, o aumento dos encargos financeiros e o aprofundamento da crise dos estados que não conseguiam resolver os problemas de suas contas sem o auxílio da União.

A necessidade do apoio federal deu-se num momento que a União estava politicamente fortalecida pelo sucesso do Plano Real. O governo lançou então o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados que envolveu, além do auxílio financeiro, um amplo programa de reformas na esfera fiscal, financeira e patrimonial aos governos estaduais. O objetivo foi eliminar o entrelaçamento financeiro entre tesouro, bancos e empresas estaduais e fortalecer o controle federal sobre os focos de descontrole das contas públicas subnacionais. O governo federal pôde, assim, vincular o programa de apoio e renegociação das dívidas estaduais a regras mais rígidas e abrangentes de ajuste fiscal, enquadrando os estados na estratégia de desenvolvimento adotada pelo país nos anos 1990<sup>6</sup>.

Observou-se que o regime fiscal do período autoritário, centralizador de receitas fiscais e com amplas possibilidades de expansão do endividamento subnacional, permitiu aos governos estaduais realizarem investimentos e projetos de desenvolvimento mais ousados do que no período pós Plano Real. Todavia, levou à situação de insustentabilidade financeira dos estados diante da crise do padrão de financiamento do setor público brasileiro nos anos 1980. Como se discute à frente, o período seguinte será de enfrentamento do problema da dívida pública estadual e será marcado pela imposição federal de obediência às regras fiscais e de obrigatoriedade de pagar os encargos financeiros.

## **1.2 Ajuste Fiscal e Restrições ao Financiamento<sup>7</sup>**

O Programa de Apoio a Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados (Lei nº 9496/1997) envolveu a renegociação total das dívidas estaduais, excluídas as que já tinham sido

---

<sup>6</sup> A estratégia de desenvolvimento adotada na década de 1990 baseia-se na proposta liberal da soberania dos mercados e na lógica de gestão macroeconômica pautada por compromissos de previamente anunciados. O objetivo é sinalizar a sustentabilidade intertemporal das contas públicas e não frustrar as expectativas de valorização do capital externo, que garantiriam o fluxo necessário ao financiamento do balanço de pagamentos e o sucesso do Plano Real (LOPREATO, 2006).

<sup>7</sup> As questões apontadas neste item serão detalhadas no capítulo 2.

refinanciadas com as Leis nº 7.976/1989 e nº 8.727/1993, e foi estruturado a partir de dois eixos. O primeiro eixo direcionou-se à adequação da capacidade de pagamento dos estados ao fluxo e ao estoque da dívida, e o segundo eixo voltou-se a reforma patrimonial dos governos estaduais (LOPREATO, 2000).

O primeiro eixo era fundamental, já que o crescimento do estoque da dívida havia colocado restrições substantivas à gestão das finanças públicas estaduais. A simples rolagem da dívida, ao valor da taxa de juros introduzida com o Plano Real, criava um fluxo de obrigações incompatível com a capacidade estadual de gerar recursos líquidos. Assim, o governo federal assumiu as dívidas estaduais e as transformou em dívida consolidada junto à União. Seu pagamento foi distribuído em 360 prestações, calculadas com base na Tabela Price, e atualizadas a uma taxa de juros mínima de 6% ao ano mais IGP-DI.

O segundo eixo baseou-se na reforma patrimonial dos estados, cujo objetivo era eliminar os focos possíveis de expansão fiscal e descontrole das contas públicas estaduais e acabar com a complexa teia de articulações financeiras entre a administração central, empresas e bancos estaduais (LOPREATO, 2000). Para tanto, associou o pagamento de um valor à vista, sob a forma de bens e serviços a União, a taxas de juros inferiores, que incidiriam sobre o saldo devedor. A taxa mínima de 6% ao ano só seria obtida se o estado pagasse à vista 20% do montante total refinanciado.

O programa não se restringiu ao refinanciamento das dívidas. Fixou metas e compromissos fiscais para a gestão das contas públicas dos estados, dentre as quais se destacam a obrigação de reservar à União o equivalente ao comprometimento máximo de 13% da Receita Líquida Real (RLR), para o pagamento das dívidas renegociadas, e a manutenção da trajetória sempre decrescente da relação dívida/RLR. Estas determinações, em especial a necessidade de assegurar a trajetória decrescente da relação dívida/RLR, passaram a exigir dos estados um elevado esforço fiscal que envolve, além da redução dos gastos, a obtenção de superávits operacionais contínuos para o pagamento dos juros e amortização de parte da dívida. Não há muita chance de fugir ao controle federal, uma vez que, nos casos de inadimplência, a União está autorizada a reter as transferências constitucionais, acessar as contas recolhedoras de tributos estaduais e penalizar o estado infrator com juros de mora e aumento dos encargos financeiros.

O programa de ajuste fiscal abriu caminho para a introdução de regras fiscais mais rígidas e duradouras, marcada pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000.

Esta lei complementou a mudança do aparato institucional e definiu parâmetros de comportamento orçamentário e limites legais para a dívida consolidada, para a contratação de operações de crédito e para o valor das despesas de pessoal. Criou, ainda, regras de conduta permanente, para forçar os estados a respeitarem os limites de gastos e endividamento, e regras de uso temporário, para forçá-los a retornarem aos limites em curto espaço de tempo, no caso de cometerem excessos.

A evolução do endividamento, nestas condições, passou a depender do crescimento do PIB, dos resultados fiscais dos governos estaduais e do comportamento do índice utilizado na atualização monetária da dívida, o IGP-DI. Considerando o baixo crescimento da economia e da receita tributária, intensificado pela política econômica adotada depois das crises da Ásia e da Rússia, o esforço fiscal exigido dos estados foi ainda maior. O fraco desempenho da economia refletiu-se no baixo dinamismo da receita fiscal, levando a adoção de uma política de cortes expressivos de gastos, sem que se garantisse o ajuste das contas estaduais. Na verdade, os estados passaram a conviver com uma política de cortes contínuos, com as pressões para o pagamento da dívida renegociada e com as dificuldades de contratar novos empréstimos, sem alcançarem condições fiscais e financeiras favoráveis.

É interessante observar que, neste contexto, a condução das políticas sociais, tema principal do presente trabalho, também foi influenciada. As limitações sobre os gastos com pessoal, a introdução de metas e compromisso fiscais, a necessidade de obtenção de superávits primários contínuos e a impossibilidade de contratar novas operações de crédito, quando não levaram à queda das despesas com programas sociais, resultaram na mudança de sua composição, com aumento da participação das despesas de custeio em prejuízo as de pessoal e de investimentos. Assim, a autonomia estadual para desenvolver e ampliar os programas passou a se subordinar às regras de controle de gastos e de obtenção de superávit primários, estabelecidas pelo novo regime fiscal.

Como o processo de descentralização das políticas sociais, definido na Constituição de 1988, só ganhou maior impulso na segunda metade dos anos 1990, acabaram coincidindo a introdução de regras mais rígidas de gestão das contas públicas e a assunção de novas tarefas no campo das políticas sociais pelas esferas subnacionais. Considerando que o poder estadual de ampliar gastos é um sinalizador de sua capacidade de expandir as ações e os programas sociais, entende-se que o ajuste fiscal é um limitador ao desenvolvimento dos programas sociais. Muito

embora a LRF determine que as despesas relacionadas a obrigações constitucionais (educação e saúde) devam ser preservadas em caso de necessidade de corte nos gastos para o cumprimento das metas fiscais<sup>8</sup> e, além disso, ordene que a aplicação de sanções de suspensão de transferências voluntárias não deve recair sobre as áreas de educação, saúde e assistência social<sup>9</sup>, é certo que a possibilidade de ampliação dos gastos sociais foi reduzida.

### **1.3 A Crise do Padrão de Financiamento do Setor Público e as Políticas Sociais**

Antes de estudar a descentralização das políticas sociais, é importante analisar os impactos da crise do padrão de financiamento dos anos 1980 sobre a dinâmica dos diversos setores que a compõem. Deve-se recordar que a centralização do processo decisório na esfera federal, característica do período 1964-1988, também estava presente no campo das políticas sociais. Esta se manifestava em agências federais que formulavam, financiavam e administravam as políticas de saúde, educação, habitação, saneamento, previdência e assistência social (AURELIANO; DRAIBE, 1989). As administrações estaduais e municipais funcionavam como executoras locais de políticas sociais centralmente desenvolvidas. Suas atividades de planejamento, neste sentido, resumiam-se à formulação de projetos de solicitação de recursos para União, nos termos previstos pela agência federal encarregada da gestão de cada política (ARRETCHE, 2000: 46).

Além da centralização de recursos decisórios e financeiros no governo federal, outra característica das políticas sociais daquele período era sua dependência financeira de contribuições sociais, pagas por trabalhadores e empregadores do mercado formal. A parcela do gasto social financiada com receitas de impostos era substancialmente menor, respondendo por menos de 30% do total do gasto social federal, segundo dados de 1986 (DRAIBE, 1998; 2005).

As políticas sociais, naquele período, podiam ser divididas em dois grupos, dependendo de suas fontes de financiamento e de sua participação no total dos gastos sociais. O primeiro grupo agregava as políticas financiadas com recursos de impostos, a saber: saúde pública, educação, transporte público urbano e suplementação alimentar. Já, o segundo grupo era composto pelas políticas financiadas com contribuições sociais, quais sejam, previdência social,

---

<sup>8</sup> Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, art. 9º, § 2º.

<sup>9</sup> Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, art. 25, § 3º.

assistência médica previdenciária, habitação e saneamento básico (FAGNANI; BRAGA; SILVA, 1989).

No que se refere a sua participação no total dos gastos sociais, as políticas financiadas com recursos de contribuições sociais respondiam pela maior parcela dos gastos, enquanto as políticas dependentes de recursos de impostos ocupavam posição “residual” (FAGNANI; BRAGA; SILVA, 1989).

A crise do padrão de financiamento do setor público e o ajuste restritivo dos anos 1980 interferiram em todos os setores das políticas sociais, devido, sobretudo, às suas conseqüências sobre a atividade econômica e o mercado de trabalho. Com a crise econômica, reduziu-se o nível de emprego e a massa de salários, ampliando as carências e a demanda pelos programas sociais, ao mesmo tempo em que se reduziram as receitas para seu financiamento, de modo que a crise afetou tanto os setores financiados com contribuições sociais, como aqueles financiados com impostos<sup>10</sup>.

Setorialmente, é possível destacar alguns efeitos da crise. Dentre as políticas financiadas com recursos de contribuições sociais, ocorreu a desarticulação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH)<sup>11</sup>, além da redução dos gastos na assistência médica previdenciária. No que se refere às políticas financiadas com recursos de impostos, é possível destacar a falência do padrão de financiamento criado no período 1974-1978 para o setor de transporte público urbano e a queda dos dispêndios nas áreas de educação e saúde pública entre 1980 e 1984.

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foi fortemente impactado pela redução na arrecadação líquida do FGTS, sua principal fonte de financiamento. A expansão do desemprego e a desindexação dos salários implicaram queda na arrecadação bruta e aumento dos saques do fundo, reduzindo sua arrecadação líquida. Ao mesmo tempo, outras fontes de financiamento do

---

<sup>10</sup> Destaca-se que o ajuste restritivo dos anos 1980 contribuiu para acelerar um “processo mais geral de esgotamento do padrão da política social vigente no pós 1964”. Este esgotamento estava associado ao processo de abertura política do Brasil que possibilitou a emergência das reivindicações por uma política social mais efetiva e com maior centralidade na agenda do poder público. Simultaneamente ao processo de abertura política, o governo começou a assumir compromissos no campo das políticas sociais, visando sua permanência no poder, diante do processo eleitoral a ser restabelecido (FAGNANI, BRAGA, SILVA, 1989).

De acordo com Draibe (1998: 11), a reestruturação do sistema brasileiro de proteção social, sua trajetória e vicissitudes, fizeram parte do movimento mais geral de transição e consolidação da democracia no País. A reestruturação do sistema brasileiro de proteção social passou, assim, pela crise econômica, pelo contraditório conjunto de “pressões e demandas que desencadearam a abertura política e as primeiras etapas de transição” e pelo interregno conservador do final dos anos 1980, padecendo de significativa inflexão até a segunda metade da década de 1990.

<sup>11</sup> A desestruturação do setor de habitação fazia parte de um movimento maior de desarticulação das políticas de desenvolvimento urbano, o que incluía o setor de saneamento básico. Este último não será estudado no presente trabalho.

SFH (prestações pagas pelos mutuários e recursos das cadernetas de poupança) também apresentaram queda, uma vez que foram penalizadas pela inflação e pelos efeitos da política econômica sobre os salários.

O equilíbrio financeiro do SFH foi prejudicado pelo aumento da inflação, combinado com a desindexação salarial, o que resultou no crescimento significativo do índice de inadimplência e dos saldos devedores acumulados no final dos contratos. Na maioria dos casos (contratos anteriores a 1981), o saldo devedor era de responsabilidade do Banco Nacional da Habitação (BNH)<sup>12</sup>, o que acabou resultando em seu envolvimento na crise. Desta forma, todo sistema desestruturou-se, provocando a queda na produção de unidades habitacionais, na concessão de financiamentos habitacionais e no gasto público federal com o setor de habitação, no período 1980-1984 (FAGNANI, BRAGA, SILVA, 1989).

A desarticulação do SFH e a extinção do BNH “alterou completamente as condições institucionais sob as quais estados e municípios formulavam e financiavam a produção de unidades residenciais” (ARRETCHE, 1999: 65). Até então, as Companhias Estaduais e Municipais de Habitação cuidavam da implantação de ações formuladas e financiadas pelo BNH. Com a ausência do sistema e da dinâmica de financiamento até então vigente, restava aos governos estaduais e municipais instituir programas habitacionais de “recorte, mecanismos de financiamento e instrumentos legais e institucionais próprios” (ARRETCHE, 1996: 144).

Os resultados destas tentativas foram diferenciados para cada unidade da federação. Como a gestão do FGTS, principal fonte de financiamento para os programas de habitação, permanecia em poder da União, o desenvolvimento de políticas habitacionais, pelas esferas subnacionais, passou a depender da criação de fontes alternativas e da captação de recursos federais. “Diversos foram os mecanismos que mediarão essa captação: relações político-partidárias, grau de inadimplência e endividamento das companhias locais de habitação, etc.” (ARRETCHE, 1999: 84).

Entre 1987 e 1994, Pernambuco e Paraná, que contaram com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU), formularam e implementaram políticas próprias, financiadas com recursos federais. O estado da Bahia também recebeu recursos do FGTS e do OGU, mas

---

<sup>12</sup> Criado em agosto de 1964, o Banco Nacional da Habitação (BNH) concentrava o poder sobre a gestão do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e do Sistema Financeiro de Saneamento – SFS, reunindo as decisões sobre a atuação das Companhias Estaduais de Habitação e Concessionárias Estaduais de Saneamento (FAGNANI, 2005). Neste modelo, a agência federal encarregava-se da formulação e do financiamento das políticas, enquanto as agências estaduais e municipais cuidavam da implementação das ações (ARRETCHE, 2000).

permaneceu executando programas federais e projetos de assessoria técnica às prefeituras. Os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Ceará, para os quais as transferências de recursos federais e do OGU foram baixas, tentaram formular políticas autônomas e executar programas próprios, mas somente São Paulo conseguiu constituir um sistema estadual de habitação. Alguns estados, entre eles São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia elevaram em 1% a alíquota do ICMS, como uma alternativa ao financiamento dos programas habitacionais, frente à desarticulação do SFH, definindo que os recursos resultantes do aumento da alíquota do imposto fossem destinados à construção de unidades residenciais (ARRETCHE, 1999).

A problemática no setor de transporte público urbano era distinta, uma vez que não contava com qualquer espaço na estrutura de financiamento da política nacional de transportes até meados da década de 1970. Os estados, depois de 1974, passaram a receber recursos fiscais<sup>13</sup> que representavam pouco mais de 20% do valor destinado legalmente ao Ministério dos Transportes. Porém, com a crise do padrão de financiamento e o ajuste recessivo adotado pelo governo, a vinculação de receitas para o Ministério dos Transportes foi abolida em 1982. O resultado foi a perda da “capacidade de financiamento autônomo” do setor, em seu conjunto, e do transporte público urbano, em particular (FAGNANI, BRAGA, SILVA, 1989).

Os órgãos descentralizados do Ministério dos Transportes (Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU e Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU), que foram utilizados como instrumentos de captação de recursos externos, viram ampliar a participação dos empréstimos no total de suas receitas e, com eles, dos gastos com serviço da dívida. Conseqüentemente, houve redução do espaço ocupado pelas despesas de investimento o que limitou o alcance e a efetividade das ações do governo e contribuiu com a desarticulação da política e do financiamento do transporte público urbano, em meados da década de 1980. Em 1989, a EBTU foi extinta e a estrutura organizacional da Secretaria Nacional de Transportes, que substituiu o Ministério dos Transportes, deixou de abrigar qualquer divisão voltada para o setor de transporte público urbano. Desde então, a política de mobilidade urbana voltou a ser considerada pelo governo federal como uma questão exclusiva do poder local, cabendo à União apenas a definição das diretrizes (FAGNANI, 2005).

---

<sup>13</sup> Parcelas do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos - IULCLG e da Taxa Rodoviária Única - TRU, vinculados ao setor rodoviário.

A crise dos anos 1980 também impactou negativamente os gastos públicos com educação e saúde. O total das despesas de saúde realizadas pelas três esferas de governo apresentou redução real de 15,9% no período 1980-1984. No caso da educação, a diminuição foi de 6,4%, mas, superada a fase mais aguda da crise, os gastos em saúde e educação retomaram trajetória ascendente entre 1985 e 1989 (MEDICI; MACIEL, 1996).

As despesas com educação nos estados também apresentaram queda no período 1980-1984, em função da diminuição das receitas públicas, associada à crise econômica e ao ajuste fiscal restritivo. Entre 1985 a 1990, apresentaram crescimento de 37,5% devido à vinculação de recursos determinada pela Emenda Calmon, em 1986, e à ligeira recuperação da economia (MEDICI; MACIEL, 1996)<sup>14</sup>.

A mesma situação verificou-se nas despesas estaduais com saúde que apresentaram queda de 12% entre 1980 e 1984. No período 1985-1989, os gastos voltaram a se expandir, com destaque para o aumento real de 30% em 1988, na comparação com 1987 (MEDICI; MACIEL, 1996). Este comportamento associou-se aos primeiros impulsos em direção a descentralização da gestão dos serviços de saúde, com a substituição das Ações Integradas de Saúde (AIS)<sup>15</sup> pelo Sistema Único e Descentralizado de Saúde – SUDS em 1987.

A introdução das AIS e do SUDS não chegaram a provocar grandes mudanças na estrutura administrativa do sistema de saúde, mas foram uma etapa importante para o desenvolvimento da nova gestão que seria consolidada depois da Constituição de 1988 (MARQUES, 1998). Com o SUDS, os estados ganharam novas atribuições, ao incorporarem atividades das Diretorias Regionais do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) através de convênios<sup>16</sup>. Tratava-se da transferência, para os estados, do

---

<sup>14</sup> A Emenda Calmon definiu que a União deveria aplicar 13% da receita resultante de impostos (inclusive de transferências, no caso das esferas subnacionais), na manutenção e desenvolvimento do ensino, e os estados e municípios, 25%.

<sup>15</sup> Em 1983, iniciaram-se as Ações Integradas de Saúde (AIS), primeira tentativa de se promover a integração da gestão das ações e serviços de saúde, desenvolvidos pelas três esferas de governo, e a municipalização progressiva da atenção primária. Neste período, contudo, o papel dos governos estaduais e municipais ainda era bastante reduzido, uma vez que o Inamps continuava responsável pela contratação de serviços privados e o Ministério da Saúde provia o atendimento à população não previdenciária.

<sup>16</sup> A política de saúde, no Brasil, entre 1966 e o final dos anos 1980, era fortemente marcada pela dualidade e pela seletividade dos serviços. Neste modelo, a política nacional era organizada em dois subsetores: o de saúde pública e o de medicina previdenciária (AURELIANO, DRAIBE, 1989).

Os programas de saúde pública, desenvolvidos pelo Ministério da Saúde, tinham ações de natureza preventiva e eram dirigidos a população em geral, ou seja, o acesso a estes serviços baseava-se em princípios não contributivos. No entanto, como seu financiamento provinha de recursos fiscais, receberam tratamento residual diante dos objetivos do regime autoritário (AURELIANO, DRAIBE, 1989).

No âmbito da assistência médica previdenciária, criou-se, em 1967, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Gerenciado pela tecnocracia federal, transformou-se na principal agência de implementação das políticas nacionais de previdência

gerenciamento dos hospitais e postos de assistência médica próprios do Inamps, da gestão dos convênios com os municípios e da realização de parte da compra de serviços do setor privado. A assunção destas atividades implicava transferência de recursos federais para seu financiamento (JUNQUEIRA; INOJOSA, 1990) o que explica o aumento dos gastos estaduais com saúde em 1988. Esta dinâmica foi interrompida em 1990 e o Ministério da Saúde voltou a assumir a administração e o repasse de recursos para a rede conveniada, além de retomar a relação direta com os municípios, reduzindo a participação estadual nestas atividades, ao mesmo tempo em que ocorreu a queda do volume de recursos destinados à área de saúde (ARRETCHE, 2000).

#### **1.4 A Constituição Federal de 1988: Descentralização das Políticas Sociais**

A Constituição Federal de 1988 provocou alterações importantes do ponto de vista das relações federativas e das políticas sociais no País, ao determinar a introdução do conceito de Seguridade Social, a criação do Orçamento da Seguridade Social, a expansão das contribuições sociais e a maior participação de estados e municípios na receita disponível.

Com a introdução do conceito de Seguridade Social e a criação do Orçamento da Seguridade Social, a Constituição visou a universalização dos direitos de cidadania (previdência, saúde e assistência social) e levou à expansão dos programas relacionados a estes setores. Os benefícios previdenciários, até então restritos aos trabalhadores urbanos, foram estendidos a todos os trabalhadores formais e passaram a englobar a garantia de renda mensal vitalícia para os trabalhadores informais. Também estipulou o piso de um salário mínimo para todos os benefícios previdenciários e a recomposição de seu valor, corrigindo distorções passadas. Na política de saúde, determinou a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) com acesso universal e atendimento integral da população; e no campo da assistência social, promoveu a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

---

social e de assistência médica. Em 1974, foi instituído o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e, em 1977, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas). No âmbito do Sinpas criou-se o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), no qual o acesso aos serviços médicos supunha o vínculo contributivo previdenciário (AURELIANO, DRAIBE, 1989).

No campo da assistência médica previdenciária, as esferas subnacionais eram tratadas como meros prestadores de serviços médico-hospitalares e ambulatoriais, sendo remuneradas da mesma forma que a rede privada conveniada, ou seja, de acordo com a produção. “A rede pública estadual e municipal era utilizada apenas como mais uma fornecedora de serviços ao Inamps; os repasses feitos apenas referendavam a compra de serviços de assistência médica” (MARQUES, 1998).

A descentralização dos recursos tinha como objetivo fortalecer financeiramente as esferas subnacionais, depois de um longo período de centralização de recursos decisórios e financeiros na União. Instituiu, assim, a expansão dos percentuais dos fundos constitucionais e a ampliação das bases tributárias de estados e municípios. Ao imposto estadual, ICM, foram incorporadas bases anteriormente exclusivas do governo federal (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações) e, para os municípios, houve ampliação da lista de serviços tributados pelo ISS.

Com a nova institucionalidade tributária, estados e municípios apresentaram ganhos na distribuição federativa de receitas tributárias, enquanto a União apresentou redução. Esta configuração da arrecadação tributária, contudo, não se sustentou por muito tempo. Já no final da década de 1990, a esfera federal havia recuperado sua participação na receita tributária total, mediante a ampliação da arrecadação das contribuições sociais, não repartidas com estados e municípios. Para alcançar este objetivo, o governo federal utilizou-se de revisão das bases de incidência, aumento de alíquotas e criação de novas contribuições sociais, que não compõem a base dos fundos de participação, e, ao mesmo tempo, reduziu a proporção de transferências federais livres às esferas subnacionais, revertendo sua situação de perda relativa pós-constituição. Os estados foram os que mais perderam participação na arrecadação tributária total, enquanto os municípios foram os principais beneficiados da descentralização fiscal criada em 1988.

A expansão das contribuições sociais para o financiamento da Seguridade Social, embora tivesse como objetivo financiar a universalização dos direitos de cidadania, acabou criando um sistema tributário dual. Esta dualidade possibilitou, em conjunto com a natureza do ajuste fiscal conduzido pelo governo nos anos 1990, o surgimento de efeitos negativos para a qualidade da tributação, a gestão pública, o processo orçamentário, as relações federativas e a competitividade da economia nacional (REZENDE et al, 2008; PRADO, 2007).

Do ponto de vista das esferas subnacionais, a utilização das contribuições sociais como ferramenta do ajuste fiscal significou o comprometimento de seu potencial arrecadatório, devido a competição por mesmas bases entre os impostos de competência subnacional e as contribuições sociais federais. Além disso, as unidades perderam autonomia orçamentária em função da maior participação de transferências federais vinculadas entre suas fontes de financiamento, já que parcela significativa da receita federal com contribuições é repassada a estados e municípios, por meio de transferências vinculadas, em contraste com os recursos

recebidos através dos fundos constitucionais, para os quais os governos subnacionais dispõem de autonomia sobre sua aplicação.

Sobre a descentralização dos encargos deve-se dizer que, a despeito das medidas efetivas de descentralização fiscal e tributária, implementadas logo após a promulgação da Constituição, foi apenas em meados da década de 1990, que ações direcionadas a descentralização da gestão e da execução dos serviços sociais foram desenvolvidas (ARRETCHE; RODRIGUEZ, 1999). Até então, embora as instituições políticas federativas já estivessem plenamente instauradas, a gestão das políticas sociais permanecia centralizada no governo federal. Esta esfera de governo continuava responsável pela gestão e pelo financiamento das políticas de saúde, merenda escolar e livro didático, assistência social, etc. (ARRETCHE, 2002).

No período entre 1990 e 1993, não houve nenhuma alteração substantiva nos programas sociais. A posição do Executivo federal, centro dinâmico das possíveis mudanças, foi de uma gestão “estagnacionista e, em boa medida, destrutiva do sistema de políticas sociais então vigente” (DRAIBE, 1998: 20). É possível reunir três efeitos produzidos no período, a saber: (1) a redução do gasto social federal, associada ao programa de ajustamento econômico e às restrições fiscais que dele decorreram; (2) a desarticulação das redes de serviços sociais, em função da reforma administrativa implementada e da extinção de programas sociais; e (3) o padrão clientelista e patrimonialista de conduzir as políticas sociais, com “resultados de (re)centralização das decisões no Executivo federal (acompanhada do reforço das relações políticas diretas com as prefeituras municipais) e de assistencialização da política social (priorizando os programas assistenciais e reforço dos mecanismos arbitrários de concessão dos benefícios)” (DRAIBE, 1998: 20).

A efetiva alteração na distribuição de competências entre as três esferas de governo deu-se na segunda metade dos anos 1990. Dentre elas, é possível destacar a municipalização da oferta de matrículas no ensino fundamental e dos serviços de atenção básica à saúde, a introdução dos princípios de mercado no campo da habitação e saneamento, a descentralização da execução de serviços de assistência social e a estadualização dos trens da CBTU. As medidas faziam parte da estratégia de política fiscal do Plano Real e coincidiram com o período de enfrentamento da fase aguda de ajuste fiscal e das restrições ao financiamento impostas aos governos subnacionais.

#### 1.4.1 As Mudanças na Área da Habitação

No que se refere aos setores analisados no presente estudo, é importante enfatizar que habitação e transportes urbanos não contaram com uma estratégia federal organizada para a descentralização das ações e ficaram na dependência do surgimento de políticas subnacionais autônomas para suprir a ausência de iniciativas federais<sup>17</sup>. Observa-se recentemente que novos programas federais foram criados para habitação e transporte público urbano, voltados, no entanto, fundamentalmente, para o financiamento de projetos desenvolvidos por estados e municípios.

No campo da habitação, como já destacado, desde a extinção do BNH e da desarticulação do SFH, os governos estaduais e municipais começaram a desenvolver programas habitacionais autônomos (ARRETCHE, 1999)<sup>18</sup>. Para tanto, buscaram fontes de financiamento alternativas e o acesso aos recursos do FGTS que permanecia sob gestão federal. No entanto, entre 1992 e 1995, as tentativas subnacionais de constituir sistemas habitacionais próprios foram prejudicadas pela suspensão dos empréstimos com recursos do FGTS. A realização de um número de contratos superior à capacidade financeira do Fundo, somada a outros problemas de gestão, comprometeu sua capacidade de financiamento naqueles anos.

Com a recuperação da capacidade financeira do FGTS e tendo como eixos norteadores os objetivos da Política Nacional de Habitação (PNH)<sup>19</sup>, foram criados, entre 1995 e

---

<sup>17</sup> Soma-se a este quadro a ausência de definição sobre a distribuição de competências entre as três esferas de governo na política habitacional pela Constituição Federal de 1988. Segundo a Carta Federal, a implementação de programas nesta área compete a qualquer um dos entes da federação, embora submetidos a diretrizes gerais emanadas pela União (ARRETCHE, 2000).

Mesmo a institucionalização do SNHIS, em 2005, não trouxe grande diferenciação entre o papel dos estados e dos municípios. O sistema estabelece apenas que a política nacional deve ser feita de forma descentralizada e em cooperação com as esferas subnacionais, podendo ser executada, tanto pelos estados, como pelos municípios (BRASIL, 2004a). A principal diferença no papel de ambos refere-se a atribuição estadual de atuar como articulador das ações regionais do setor de habitação no âmbito de seu território (BRASIL, 2004a).

<sup>18</sup> Em 1986, o BNH foi extinto e suas funções transferidas para a Caixa Econômica Federal e para o Conselho Monetário Nacional (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos). A gestão dos programas habitacionais passou por diversos ministérios, padecendo de elevada instabilidade institucional de 1985 a 1995 (ARRETCHE, 1996).

Em 1995, foi criada a Secretaria de Política Urbana (Sepurb), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que passou a ser a agência responsável pela formulação, coordenação e implementação da política de habitação e saneamento no país (ARRETCHE, 2000). Em 1999, a Sepurb foi substituída pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedu), ligada diretamente à Presidência da República. Esta estrutura permaneceu até 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades, formado por cinco secretarias setoriais: Secretaria Nacional de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Transporte e Mobilidade, de Programas Urbanos e Secretaria Executiva.

<sup>19</sup> Em 1996, uma nova Política Nacional de Habitação (PNH) foi lançada, com o objetivo de universalizar o acesso à moradia; articular as ações governamentais com a sociedade civil; democratizar a gestão de programas habitacionais, através de mecanismos de participação e controle social; e promover o desenvolvimento institucional das entidades que atuam no setor da

2001, os principais programas federais de habitação: Carta de Crédito, Programa de Apoio à Produção de Habitação, Pró-Moradia, Habitar Brasil e Programa de Arrendamento Residencial (IPEA, 2007b: 283)<sup>20</sup>.

Todos estes programas são financiados com recursos do FGTS. O Habitar Brasil e, posteriormente, o programa Morar Melhor, criado em 2000, são desenvolvidos com base em recursos orçamentários da União e da contrapartida de estados e municípios, envolvendo o repasse de recursos federais a fundo perdido para as esferas subnacionais. A CEF é o agente financeiro, técnico e operacional, responsável pela implementação dos programas. “Os municípios e, eventualmente, estados” são os agentes executores (BRASIL, s/d.).

Diferentemente da política desenvolvida pelo BNH, na qual as esferas subnacionais executavam ações formuladas pela agência federal, os novos programas apóiam-se na oferta de financiamento, para programas habitacionais, criados por estados e municípios. Neste novo modelo a relação entre o governo federal e os governos estaduais e municipais ocorre, principalmente, através de programas baseados na concessão de crédito pela CEF. Iniciativas federais, voltadas à coordenação das atribuições das três esferas de governo na política habitacional, não foram implementadas até então. Mesmo a tentativa de descentralização das decisões sobre a alocação dos recursos do FGTS teve alcance limitado.

A PNH de 1996, com um caráter descentralizador, promoveu a transferência das decisões sobre o destino dos recursos do FGTS, nas áreas de habitação e saneamento, da União para os governos estaduais. Desta forma, os governadores de estados foram contemplados com a possibilidade de definir a forma de alocação de suas respectivas parcelas do FGTS. Para tanto, fazia-se necessário que cada unidade constituísse o Conselho Curador do FGTS, com representação paritária entre governo do estado, governos municipais e sociedade civil. Este

---

habitação. Com base nestes objetivos, foram introduzidas novas linhas de créditos e programas mais diversificados, visando atender às diferentes demandas por moradias (IPEA, 2007b).

<sup>20</sup> O programa Carta de Crédito oferece crédito ao mutuário final, para aquisição ou construção de um imóvel; o Programa de Apoio à Produção de Habitação baseia-se na oferta de crédito a empresas construtoras para produção de moradias; e o programa Pró-Moradia oferece financiamento aos governos subnacionais para o desenvolvimento de ações habitacionais em áreas urbanas e rurais, em diversas modalidades de atuação, como urbanização de áreas, aquisição de lotes urbanizados, compra de cesta de materiais de construção, execução de projetos de infra-estrutura e construção de conjuntos habitacionais, contando com recursos do FGTS e da contrapartida de estados e municípios. O Programa de Arrendamento Residencial prevê aquisição ou construção dos imóveis que são arrendados pelas famílias beneficiárias, com opção de compra no final do contrato. A CEF é o agente financeiro, operacional e responsável pela implementação do programa. Cabe as prefeituras indicar os candidatos ao arrendamento, mas é a CAIXA quem os seleciona e também escolhe uma empresa administradora para cuidar dos contratos com os arrendatários.

conselho ficaria responsável pela identificação de áreas prioritárias para a aplicação daqueles recursos (ARRETCHE, 2002).

A descentralização da autoridade sobre a alocação dos recursos do FGTS estava associada, por outro lado, a um endurecimento das exigências para a obtenção dos empréstimos federais. Uma empresa pública estadual ou municipal (ou governo estadual ou municipal), mesmo tendo seu projeto aprovado pelo Conselho Curador, somente poderia receber o financiamento caso comprovasse capacidade de assumir dívidas – a LRF institucionalizou esta prática e a captação de novos empréstimos ficou condicionada à existência de capacidade de endividamento dos governos subnacionais. Dado o quadro de endividamento generalizado dos governos subnacionais, o resultado foi um elevado saldo de recursos do FGTS não aplicados (ARRETCHE, 2002). Identifica-se aqui um movimento conflituoso entre os objetivos dos programas e as restrições às operações de crédito, estabelecidas no acordo de refinanciamento das dívidas estaduais e referendadas na LRF, implicando sérias limitações ao desenvolvimento de ações de habitação pelas esferas subnacionais.

Em 2005, houve nova mudança. A Lei nº 11.124, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Recursos provenientes do FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (fontes primárias), do OGU, de empréstimos externos e internos, de contribuições diversas e de receitas operacionais compõem o SNHIS. Deve-se observar, no entanto, que, embora a implementação do SNHIS represente um avanço, a criação de um sistema específico para habitação de interesse social ocorreu com recursos provenientes, em sua maioria, do FGTS, tradicional fonte da política habitacional brasileira (IPEA, 2007b).

A institucionalização do SNHIS também não mostra mudanças significativas na forma de articulação entre a União e os governos subnacionais. De acordo com o documento da Política Nacional de Habitação de 2004, o Ministério das Cidades deverá estabelecer programas e linhas de financiamento para o desenvolvimento de projetos subnacionais, inscritos e consolidados nos Planos Municipais e Estaduais de Habitação de Interesse Social (BRASIL, 2004a). Desta forma, a política continua baseada na concessão de crédito, pela esfera federal, para a realização de projetos criados por estados e municípios. Permanecem, ainda, as restrições ao endividamento das esferas subnacionais o que limita o acesso ao crédito e, por consequência, o desenvolvimento

dos programas habitacionais. Mesmo os programas que envolvem a transferência voluntária de recursos fiscais não onerosos, exigem a contrapartida de estados e municípios que, como se sabe, estão presos a uma política de cortes contínuos. Os resultados da política habitacional, neste sentido, são limitados pelas determinações da política fiscal.

As operações do FNHIS começaram em 2006, concentrando sua atuação na transferência de recursos não onerosos, para estados e municípios contratarem empresas de consultoria, ou universidades, para auxiliá-los na elaboração dos respectivos planos de habitação. Os recursos para a execução de programas habitacionais concretos, como construção de unidades habitacionais, urbanização de favelas, assentamentos precários e áreas de risco, aquisição de lotes urbanizados, entre outros, só serão disponibilizados depois que os planos estaduais e municipais estiverem concluídos (BRASIL, 2009a). Em novembro de 2009, apenas doze municípios e dois estados (Pernambuco e Amapá) tinham finalizado seus planos (BRASIL, 2009a), de tal forma que impacto efetivo da implantação do FNHIS ainda não pôde ser avaliado.

Entretanto, é possível especular que não deverá superar amplamente a realidade atual. Além de exigir a contrapartida das esferas subnacionais, o acesso aos recursos dos programas do FNHIS depende de processo de seleção pública de propostas, realizado pelo Ministério das Cidades, e de emendas parlamentares na Lei Orçamentária Anual do governo federal. Neste último caso, ocorre a pulverização dos recursos no Congresso Nacional, por meio das emendas dos diversos representantes que procuram atender suas regiões de origem. A divisão de recursos em valores muito pequenos inviabiliza projetos maiores, sobretudo aqueles destinados as regiões metropolitanas que concentram as principais demandas habitacionais (IPEA, 2007b).

#### 1.4.2 As Mudanças na Área de Transporte Público Urbano

No que diz respeito à política de transporte público urbano, observa-se que, desde sua desarticulação no final da década de 1980, ela não foi reinserida na agenda da União. O contexto, portanto, foi de ausência de uma política federal de transporte público urbano, que voltou a ser considerada, pelo governo federal, como uma questão exclusiva do poder local, cabendo a União apenas a definição das diretrizes. Com isso, a oferta de serviços de transporte público urbano vem dependendo da atuação dos governos estaduais e municipais (FAGNANI, 2005).

A Constituição de 1988 reforçou esta idéia ao definir como atribuição municipal “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (BRASIL, 2003). A responsabilidade federal resume-se a definição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, o que inclui o transporte urbano, além de habitação e saneamento básico (BRASIL, 2003). Os estados, por sua vez, ficaram excluídos da parte em que a Constituição trata da distribuição de competências entre os três níveis de governo, no campo da política de transporte público urbano.

Frente à redução de uma intervenção federal direta, as diretrizes da União, na década de 1990, caracterizaram-se pelo incentivo às concessões e às privatizações dos sistemas de metrô e trens metropolitanos. Este movimento, fomentado pelas agências multilaterais estrangeiras, atingia, principalmente, os sistemas ferroviários das regiões metropolitanas, muitos dos quais já assumidos pelos governos estaduais depois da privatização da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e da estadualização dos sistemas de trens urbanos da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)<sup>21</sup>. O mesmo movimento também foi impulsionado no caso dos poucos sistemas de metrô existentes no país (FAGNANI, 2005: 509).

Assim como no campo da habitação, a relação entre o governo federal e os governos subnacionais, na política de transporte público urbano, realiza-se através da concessão de crédito pelas agências federais: CEF e BNDES (BRASIL, 2008). Os programas desenvolvidos pela Secretaria de Transporte e Mobilidade do Ministério das Cidades destinam-se ao financiamento de projetos de infraestrutura de transportes urbanos e atendem municípios, estados e empresas concessionárias ou permissionárias de serviços de transporte coletivo urbano<sup>22</sup>. Os financiamentos são obtidos por meio de contratos com a CEF, ou com o BNDES, dependendo do programa (BRASIL, 2008). Neste sentido, a ampliação dos sistemas e equipamentos de mobilidade urbana também esbarra na dinâmica de restrição às operações de crédito para as esferas subnacionais, introduzidas em meados da década de 1990.

---

<sup>21</sup> A CBTU foi criada em 1982 para gerir os sistemas de trens urbanos, separando-os da competência da RFFSA. Com a criação do Plano Nacional de Desestatização, em 1990, deu-se início ao Programa de Estadualização dos Sistemas de Trens Urbanos de Passageiros sobre Trilhos. Este programa consistiu na recuperação e modernização de todos os sistemas operados pela CBTU, para mais tarde serem estadualizados e posteriormente privatizados. Em 1994, deu-se início a estadualização.

Nem todo o sistema foi estadualizado e a CBTU continua operando os sistemas de trens urbanos das regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Maceió, Recife, João Pessoa e Natal. Desde 2003, é vinculada ao Ministério das Cidades.

<sup>22</sup> Apenas os municípios têm acesso aos programas envolvendo transferências de recursos não onerosos do orçamento geral da União (BRASIL, 2008).

Novas mudanças poderão ser implementadas se for aprovado o Projeto de Lei que institui as diretrizes para uma Política Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana (Projeto de Lei nº 1.687/2007). No entanto, até a finalização deste estudo, o Projeto permanecia em tramitação no Congresso (GOMIDE, 2008)<sup>23</sup>.

#### 1.4.3 As Mudanças na Área de Saúde

Diferentemente das políticas de habitação e transporte público urbano, os setores de educação e saúde contaram com ações federais destinadas a organizar sua descentralização e passaram por amplos processos de reestruturação institucional, que alteraram as relações entre as três esferas de governo e a dinâmica de financiamento destes setores a partir dos anos 1990.

Na área da saúde, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), pela Constituição de 1988, institucionalizou as principais mudanças na distribuição de competências e de recursos entre as três esferas de governo. Com o SUS, foi introduzido um modelo universal, hierarquizado, público e com comando único em cada esfera de governo, enquanto a Lei Orgânica da Saúde (lei nº 8.080/1990) veio a definir as atribuições de cada uma delas. Posteriormente, as Normas Operacionais Básicas (NOBs) e as Normas Operacionais de Assistência a Saúde (NOAS) foram criadas para sistematizar a descentralização do sistema e dos serviços de saúde.

De modo geral, o processo de descentralização da política de saúde pode ser dividido em duas etapas principais. A primeira, orientada pelas NOBs, caracterizou-se pela profunda municipalização da política e dos serviços de saúde, sem uma definição clara das atribuições estaduais (IPEA, 2007a; LEVCOVITZ et al, 2001; BARRETO Jr, SILVA, 2004). Já a segunda etapa, organizada pela NOAS e pelo Pacto pela Saúde, enfatizou o processo de regionalização do

---

<sup>23</sup> Dentre as medidas do projeto, encontram-se (i) a mudança do regime regulatório da prestação dos serviços de transporte público urbano, com o intuito de promover a redução das tarifas (propõe-se que a concessão seja feita, obrigatoriamente, mediante licitação, vencendo a empresa que oferecer a menor tarifa); (ii) a proposta de criação do Programa Nacional de Apoio a Política de Mobilidade Urbana, instrumento de incentivo à adesão às diretrizes da política, tendo como fonte de recursos o orçamento da União, o qual será acessado por estados e municípios que atenderem algumas condições, como apresentação de um plano de mobilidade urbana integrado ao plano diretor municipal e a utilização dos recursos da CIDE na infra-estrutura urbana de transporte público; (iii) a possibilidade de os municípios cobrarem pelo uso de vias em determinados locais e horários das cidades, o chamado “pedágio urbano”, devendo os recursos arrecadados serem destinados para fins de transporte público urbano; (iv) o estabelecimento de uma agenda federativa cooperativa; e (v) a indicação de instrumentos para a defesa dos usuários (GOMIDE, 2008).

SUS, como estratégia essencial, atribuindo aos estados a responsabilidade de coordenar e organizar este processo em seu território (VIANA et al, 2008).

Nesta primeira etapa, a NOB de 1993 determinou a criação das Comissões Intergestores Bipartite (CIB), em todos os estados, e a formalização das atribuições da Comissão Intergestores Tripartite (CIT)<sup>24</sup>. Criou, também, modalidades de gestão às quais estados e municípios poderiam habilitar-se, sendo três tipos para os municípios (incipiente, parcial e semiplena) e dois para os estados (parcial e semiplena), cada uma com competências e capacidades administrativas e financeiras distintas. A introdução destas modalidades de gestão visava organizar o processo de descentralização, adaptando as responsabilidades a serem assumidas às capacidades administrativa e financeira subnacionais.

A habilitação municipal à modalidade semiplena, a mais avançada, pressupunha o desenvolvimento de atividades que iam muito além da administração de sua rede própria e da definição e monitoramento dos prestadores de serviços médicos, ambulatoriais e hospitalares públicos e privados de seu território. Envolveu o planejamento, contratação, cadastramento, controle e pagamento dos prestadores da rede pública e privada e o gerenciamento de todas as unidades públicas de saúde existentes no município – exceto os hospitais de referência que permaneciam sob gestão estadual. Para o desenvolvimento destas atividades, as secretarias municipais recebiam, diretamente do Ministério da Saúde, a soma total dos recursos destinados ao pagamento dos serviços realizados pela rede pública e privada. Assim, a NOB deu início a uma dinâmica financeira pautada pela relação direta entre a União e os municípios, realizada mediante a transferência regular e automática de recursos do fundo federal para os fundos municipais de saúde, conhecidas como “transferências fundo a fundo”, que dependiam apenas da habilitação dos municípios à modalidade de gestão mais avançada e da existência do Fundo de Saúde, Conselho de Saúde e Plano Plurianual da Saúde.

O radical avanço na responsabilização dos municípios pela política de saúde estendia-se, ainda, à sua participação nas deliberações sobre os recursos federais a serem recebidos e às atividades a serem desenvolvidas pelos municípios. Isso porque, a CIB era a instância

---

<sup>24</sup> A CIB é constituída paritariamente por representantes da Secretaria de Estado da Saúde e da entidade de representação dos secretários municipais de saúde de cada estado. A CIB é a instância estadual de negociação para todas as medidas necessárias à operacionalização da descentralização e para deliberação sobre os municípios a serem habilitados em alguma modalidade de gestão.

A CIT tem composição paritária formada por membros do Ministério da Saúde (MS), do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass) e do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems).

responsável pela aprovação da habilitação do município que, por sua vez, passava a assumir determinadas tarefas e a ter acesso aos recursos transferidos “fundo a fundo”. Uma vez que a CIB é formada paritariamente por representantes do estado e dos municípios, a NOB promoveu a divisão igualitária, entre eles, do poder sobre a determinação do recebimento dos recursos federais e dos serviços de saúde a serem desenvolvidos pelos municípios (LEVCOVITZ et al, 2001)<sup>25</sup>.

A NOB de 1996 criou novas modalidades de gestão para estados e municípios, mas seu principal avanço deu-se pela introdução da figura do “gestor pleno da atenção básica” e do Piso de Atenção Básica (PAB) que intensificaram ainda mais a relação financeira direta entre a União e os municípios. A introdução da figura do “gestor pleno da atenção básica” possibilitou a habilitação de muitos municípios, não enquadrados em nenhuma forma de gestão da NOB 1993; e a criação do Piso de Atenção Básica (PAB) assegurou a transferência regular e automática de recursos a todos os municípios que aderissem às formas de gestão previstas na NOB (até então, apenas municípios habilitados na gestão mais avançada recebiam recursos de forma regular e automática). De fato, a introdução da figura do “gestor pleno da atenção básica” e do PAB ampliou, substancialmente, o número de municípios recebendo recursos diretos e incentivou a municipalização dos serviços de atenção básica, intensificando a relação financeira direta entre o nível federal e os municípios, no campo da política de saúde. Em 1997, 144 municípios contavam com a transferência de recursos “fundo a fundo”. Em 2000, este número já tinha alcançado 5.450 (LEVCOVITZ et al, 2001)<sup>26</sup>.

Além disso, o PAB representou a introdução de um critério de repasse de recursos, que até então considerava apenas a oferta de serviços (número de pessoas atendidas), e passou a considerar também a demanda (número de habitantes) (DRAIBE, 2003). Desta forma, a dinâmica de repasses do PAB não pode ser considerada uma modalidade de “pós-pagamento”, vinculada a

---

<sup>25</sup> Pelas NOBs de 1993 e de 1996, estados e municípios tinham a liberdade de escolher entre as modalidades de gestão, podendo optar pela forma mais adequada à sua realidade e possibilidade. Tantos os estados como os municípios habilitados na gestão simplificada (a mais avançada) começaram a receber transferências regulares e automáticas “fundo a fundo”, calculando-se tetos financeiros globais com base na série histórica de gastos. Até então, as transferências aos governos subnacionais eram feitas como ressarcimento pela prestação de serviços, com base na tabela de procedimentos do Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA/SUS), a mesma adotada para o pagamento do setor privado conveniado (CONASS, 2007b).

<sup>26</sup> De acordo com a NOB de 1996, os municípios seriam responsáveis não apenas pela prestação de algum serviço de atenção a saúde de seus munícipes, como também pela gestão de um sistema que atendessem, com integralidade, a demanda das pessoas pela assistência à saúde e às exigências sanitárias e ambientais locais. Aos estados, caberia o papel de co-responsáveis pelo SUS, devendo incentivar o poder municipal a assumir a gestão da atenção a saúde de sua população e, em caráter transitório (o que não significa caráter complementar ou concorrente), responder pela gestão da atenção à saúde nos municípios que ainda não tomaram para si tal responsabilidade (BRASIL, 1996c).

produção, mas uma modalidade “pré-pagamento” dos serviços de atenção básica (LEVCOVITZ et al, 2001)<sup>27</sup>. A nova dinâmica deu, ainda, maior regularidade aos fluxos de recursos para os entes subnacionais, rompendo com as incertezas das transferências federais que marcaram os primeiros anos de implantação do SUS (GARSON; ARAUJO, 2001).

O radical avanço da municipalização da política de saúde, sem a definição clara das atribuições do gestor estadual, levou a uma relação conflituosa entre os municípios<sup>28</sup>. Aqueles que possuíam redes com serviços mais complexos começaram a restringir o atendimento aos pacientes vindos de municípios vizinhos, com redes menos resolutivas (BARRETO JR.; SILVA, 2004; IPEA, 2007b; CONASS, 2007b). Este fato estimulava a busca por soluções locais, com investimentos em unidades mais complexas, sem nenhuma viabilidade técnica ou financeira (BARATA, et al, 2003). Com o intuito de equacionar estes problemas, o Ministério da Saúde lançou a Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS/SUS 01/2002), que passou a caracterizar uma segunda etapa da descentralização da política de saúde<sup>29</sup>.

Dentre as principais diretrizes da NOAS, encontra-se o estabelecimento do processo de regionalização como estratégia de hierarquização dos serviços de saúde e de busca da maior equidade; a responsabilização dos estados pela elaboração do Plano Diretor de Regionalização (PDR); a ampliação da responsabilidade dos municípios na atenção básica; a criação de mecanismos para o fortalecimento da capacidade de gestão do SUS; e a atualização dos critérios de habilitação dos estados e municípios. A partir de então, a habilitação municipal passou a ser vinculada a estruturação das micro-regiões de saúde da qual os municípios fazem parte (BARRETO JR.; SILVA, 2004).

O Pacto pela Saúde, publicado em 2006, reafirmou a importância do papel estadual na coordenação das questões relacionadas à regionalização do SUS, além de promover o desaparecimento da figura da “habilitação” de municípios e estados e a transferência da esfera

---

<sup>27</sup> O PAB consistiu um mecanismo de repasse de recursos do Ministério da Saúde aos estados e municípios, para o financiamento de um elenco definido de ações básicas de atenção à saúde. Com a implementação do PAB, uma série de ações começaram a ser financiadas com base em um valor per capita, repassado de forma direta e automática aos Fundos de Saúde dos estados e municípios habilitados em qualquer uma das modalidades de gestão.

<sup>28</sup> As NOBs introduziram uma definição clara de atribuições municipais (gestão e execução das ações) e federais (normalizar, coordenar e financiar o sistema nacional), enquanto a função estadual passou a ser determinadas por “dedução negativa”, ou seja, cabia aos estrados tudo aquilo que não fosse atribuição municipal ou federal (BARATA, et al, 2004).

<sup>29</sup> Norma Operacional de Assistência à Saúde – NOAS/SUS 01/2002 (Portaria MS/GM nº 373, de 27 de fevereiro de 2002) foi uma edição aperfeiçoada da NOAS/SUS de 2001.

federal, para as CIBs de cada estado, da responsabilidade pela definição de regras e critérios de gestão, com amplas possibilidades de adequação às especificidades regionais (IPEA, 2007a)<sup>30</sup>.

Desta forma, a organização dos serviços de saúde a serem executados por estados e municípios, ou seja, as atribuições de cada um deles, bem como o acesso aos recursos do SUS associados aos serviços executados, passaram a ser definidos segundo pactuação da CIB, constando no Termo de Compromisso de Gestão assinado pela União, estados e municípios. Embora o Pacto pela Saúde tenha o objetivo de fortalecer o papel estadual na coordenação das questões regionais e intermunicipais, o maior poder de decisão da CIB, vale lembrar, representa uma divisão do poder de decisão entre os estados e municípios, pois a Comissão é formada paritariamente por representantes estaduais e municipais.

É possível que a introdução da Portaria GM/MS 4.279, de 30 de dezembro de 2010, e do Decreto 7.508, de 28 de junho de 2011, sobre a regulamentação do planejamento, da assistência e da articulação interfederativa no SUS, com criação das Redes Regionais de Atenção à Saúde<sup>31</sup>, contribuam no sentido de aprimorar a organização federativa dos serviços, mas não deve fortalecer a atuação estadual. Isso porque, a definição das Regiões de Saúde é de responsabilidade do governo do estado, mas prescinde da participação dos municípios, respeitadas as diretrizes gerais pactuadas na Comissão Intergestores Tripartite<sup>32</sup>. Cada Região conta com um Comitê Gestor que, embora coordenado pelo estado, é formado por representantes estaduais e municipais, de maneira não necessariamente paritária, o número de representantes do estado pode ser maior, menor ou igual ao de representantes dos municípios.

---

<sup>30</sup> É função do gestor estadual, no que diz respeito a regionalização, (i) coordená-la em seu território, propondo e pactuando diretrizes e normas gerais sobre a regionalização, de acordo com as normas vigentes e as pactuações na CIB; (ii) coordenar o processo de organização, reconhecimento e atualização das Regiões de Saúde, conformando o Plano Diretor de Regionalização (PDR); e (iii) participar dos projetos prioritários das Regiões de Saúde, conforme definido no Plano Estadual de Saúde, no planejamento regional, no Plano Diretor de Regionalização e no Plano Diretor de Investimento (BRASIL, 2007b: 35).

<sup>31</sup> As Redes Regionais de Atenção à Saúde são arranjos organizativos de ações e serviços de saúde, de diferentes densidades tecnológicas, que integradas por meio de sistemas de apoio técnico, logístico e de gestão, buscam garantir a integralidade do cuidado num determinado território.

No estado de São Paulo, a deliberação da CIB, com vistas a criar as Redes Regionais de Atenção à Saúde, foi publicada em 29 de setembro de 2011, de modo que seus resultados ainda não podem ser observados.

<sup>32</sup> Ver Decreto 7.508, de 28 de junho de 2011.

#### 1.4.4 As Mudanças na Área da Educação

No campo da educação, o rompimento institucional com o perfil tradicional de intervenção do governo foi marcado pelos princípios e diretrizes gerais da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), introduzida em 1996 (DRAIBE, 2003). De forma sintética, a LDB fortaleceu a autonomia dos sistemas estaduais e municipais e das unidades escolares, incentivou a cooperação entre os entes federativos e definiu, com maior clareza, a divisão de competências e de responsabilidades entre a União, estados e municípios (FAGNANI, 2005; CASTRO, 1999). Com a LDB, mudanças efetivas rumo à descentralização foram desenvolvidas, como pode ser visto, nos programas federais de apoio ao ensino básico e na implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef.

A descentralização dos programas de merenda escolar e de aquisição do material didático, até então, exclusivos da União, colocaram fim a dois símbolos da centralização dos programas de apoio ao ensino básico<sup>33</sup>. A reforma administrativa do MEC, realizada em 1997, promoveu a reestruturação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)<sup>34</sup>. No caso do PNAE, o governo federal passou a transferir recursos, através de convênios do FNDE, a estados e municípios, mediante adesão voluntária e comprovação de condições de infraestrutura e capacidade administrativa para o desenvolvimento das ações. Com isso, os governos subnacionais passaram a receber um valor *per capita*, proporcionalmente ao número de alunos matriculados, e a ter responsabilidade direta pela aquisição, armazenamento, preparo e distribuição dos alimentos em sua rede (DRAIBE, 1999).

A descentralização do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) baseou-se no repasse de recursos para secretarias estaduais de educação que começaram a organizar os processos de seleção, compra e distribuição dos livros (IPEA, 2007a).

As medidas de descentralização fizeram-se também através do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), criado em 1993 e reformulado em 1995. Também conhecido como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o programa transferia

---

<sup>33</sup> O Programa Nacional de Merenda Escolar era um dos marcos da centralização. O MEC era o responsável pela compra e pela distribuição dos produtos alimentares, que compunham a merenda, para todas as escolas públicas de todos os municípios brasileiros. O mesmo ocorria no processo de seleção, aquisição e distribuição do material didático (FAGNANI, 2005).

<sup>34</sup> As tentativas de descentralização da merenda escolar já vinham ocorrendo desde o final da década de 1980, mas esbarravam em dificuldades e resistências ligadas aos interesses, à cultura e às práticas centralistas. Tais tentativas receberam novos impulsos em 1994, resultado numa modalidade de descentralização que ficou conhecida como estadualização da merenda (DRAIBE, 1999).

recursos diretamente às escolas públicas e às associações de pais e mestres, para que estas os aplicassem em projetos de infraestrutura física e pedagógica do ensino fundamental. Atendia pequenas despesas referentes à manutenção e conservação dos prédios, à aquisição de material de consumo e didático-pedagógico, às atividades de capacitação e aperfeiçoamento do magistério, à avaliação da aprendizagem e à implementação de projetos pedagógicos da própria escola. Os recursos do programa provinham do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que também o administrava, e eram repassados às escolas anualmente em uma única parcela. O valor era definido segundo o número de alunos e a localização geográfica das unidades escolares. Escolas de maior porte e localizadas nas regiões mais pobres do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) recebiam mais recursos (DRAIBE, 1999).

Os parâmetros fixados pelo PDDE (repasse segundo o número de alunos e localização geográfica das escolas) restringiram a distribuição de recursos por critérios arbitrários e clientelistas, revendo a forma tradicional de gestão federal da política educacional (DRAIBE, 2003; FAGNANI, 2005; IPEA, 2007a, CASTRO et al, 2000). Ademais, o programa representou uma modalidade radical de descentralização ao promover a transferência de recursos diretamente às associações de pais e mestres e às escolas (DRAIBE, 2003).

A focalização regional foi outra diretriz norteadora da política educacional naquele período. Uma das principais ações, neste sentido, foi a implementação do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), uma iniciativa conjunta do Ministério da Educação, FNDE, Banco Mundial, estados e municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Gerido pelo FNDE, o programa atuava diretamente junto às secretarias estaduais e municipais da educação e sua operacionalização financeira era feita através de convênios e de repasse direto de recursos, dependendo da ação envolvida. Os objetivos do Fundescola compreendiam a ampliação do acesso e a permanência da população em idade escolar no ensino fundamental, a garantia de Padrões Mínimos de Funcionamento, a utilização de modelos efetivos de ensino-aprendizagem e o aperfeiçoamento das práticas gerenciais nas secretarias estaduais e municipais de ensino (COSTA; SILVA, 2005; CASTRO et al, 2000).

O Fundef, criado pela Emenda Constitucional nº 14, reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal e municípios cumprirem os dispositivos constitucionais, relativos à vinculação de suas receitas para a educação, além de obrigá-los a alocar 60% daqueles recursos (ou 15% das receitas de impostos e transferências) no ensino fundamental, a partir de 1998.

Dentre outras ações, o Fundo estabeleceu, a cada ano, um valor mínimo de gasto por aluno de 1ª a 8ª série; subvinculou 60% dos seus recursos ao pagamento dos professores em efetivo exercício; e promoveu a redistribuição dos recursos para educação entre estados e municípios, segundo o número de alunos matriculados em suas respectivas redes. Seu objetivo foi garantir um gasto mínimo por aluno e um piso salarial para o magistério, além de promover a redistribuição mais equitativa dos recursos disponíveis para estados e municípios, dentro de cada unidade da federação. Para tanto, o fundo estabeleceu uma relação entre receita de impostos e responsabilidade por aluno do ensino fundamental (FAGNANI, 2005; IPEA, 2007a; VAZQUEZ, 2005; ABRUCIO, 2005).

Sua implementação, em 1998, implicou maior responsabilidade do governo federal na formulação e coordenação de uma política nacional de ensino fundamental, fundada na cooperação entre esferas de governo e inserida na perspectiva de descentralização administrativa (FAGNANI, 2005). O papel do governo federal na educação, até então, era prejudicado pela forma confusa de distribuição de responsabilidades e competências. A Constituição Federal de 1988 definiu apenas que é de responsabilidade da União o exercício das funções supletiva e redistributiva nos demais níveis de ensino, por meio de transferências de recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, além do financiamento do ensino superior e das escolas técnicas federais. Não havia, até a criação do Fundef, uma ação efetiva voltada para organização das funções federais supletiva e redistributiva (GARSON; ARAÚJO, 2001). Entretanto, “o Fundef conseguiu reorganizar com sucesso a ação federal” (ABRUCIO, 2005: 60). À União foi dado o papel de promover a redistribuição de recursos, no âmbito regional, cabendo-lhe complementar o financiamento do ensino básico em regiões onde os governos subnacionais mostravam-se incapazes de garantir o gasto *per capita* mínimo definido nacionalmente (CASTRO, 1999; VAZQUEZ, 2005)<sup>35</sup>.

O repasse dos recursos do fundo deu-se mediante a criação, no âmbito de cada unidade da federação, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e

---

<sup>35</sup> Vasquez (2005) mostra que, não obstante a redução das desigualdades intra-estaduais proporcionadas pelo Fundef, a estratégia de elevar o gasto por aluno foi limitado pela reduzida complementação da União. Segundo cálculos do autor, a complementação do governo federal deu-se em valores inferiores a determinação legal. De acordo com o artigo 6º da Lei nº 9.424/1996, o valor mínimo anual por aluno nunca será inferior a razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior. Vasquez (2005) demonstra que os valores mínimos estabelecidos entre os anos de 1998 e 2003 foram bem inferiores aos valores que deveriam ser estipulados segundo a lei, ou seja, em um valor bem abaixo do valor médio nacional, desrespeitando a metodologia do cálculo do valor mínimo definido no artigo 6º da Lei nº 9.424/1996. De acordo com Davies (2006) a complementação da União para os fundos estaduais, de 1998 a 2006, foi “minúscula e decrescente (em termos reais e em percentuais)” em virtude do não cumprimento do artigo 6º da Lei nº 9.424/1996.

de Valorização do Magistério, de natureza contábil, constituído com, pelo menos, 15% da soma dos seguintes impostos e transferências: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Fundo de Participação dos Estados – FPE, Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – Iplexp (BRASIL, 1996b).

A distribuição desses recursos entre o estado e os municípios, de uma mesma unidade da federação, começou a ser feita de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental, nas respectivas redes municipais e estaduais (CASTRO, 1999)<sup>36</sup>. A medida resultou em acelerado processo de municipalização do ensino fundamental depois de 1998. Uma vez que o aumento da oferta de vagas no ensino fundamental estava ligado ao recebimento de recursos, houve interesse em assumir este nível de ensino por parte dos municípios (ARRETCHE, 2002; NEUBAUER, 1999). Dito de outra forma, estados e municípios alocavam uma parcela de suas receitas no Fundo e recuperavam estes recursos, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental das respectivas redes. Desta maneira, um município, que oferecia poucas vagas de ensino fundamental, receberia menos recursos do que o valor depositado por ele no Fundo. Os municípios que não ofereciam nenhuma vaga, não receberiam nenhum recurso e assim por diante.

A implantação do Fundef impulsionou a municipalização das matrículas de ensino fundamental e trouxe uma nova configuração à oferta de matrículas de 1<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série no Brasil. Em 1996, os estados concentravam 62,8% das matrículas de ensino fundamental da rede pública e, os municípios, 37,1%. Em 1999, já sob a vigência do Fundef, a rede estadual passou a responder por 50,6% e, a rede municipal, por 49,3% das matrículas de ensino fundamental da rede pública. Em 2007, estes valores eram 39,2%, para a rede estadual, e 60,7%, para a rede municipal (INEP, 1996; 1999; 2007).

De acordo com Neubauer (1999: 173), além de incentivar e organizar a municipalização do ensino fundamental, o fundo disciplinou a utilização dos recursos para educação. Até aquele momento, “embora estados e municípios tivessem que vincular parcela expressiva de seus recursos com os gastos em educação, mal se definia o que seriam aqueles gastos, nem se sabia ao certo se os municípios tinham de fato uma rede educacional

---

<sup>36</sup> É importante ressaltar que o Fundo é intraestadual, não envolvendo, assim, transferência de recursos de um estado para outro. As transferências ocorrem apenas no interior de cada estado entre as esferas estadual e municipais.

correspondente ao montante de recursos que dispunham para gastar”. A implantação do Fundef, neste sentido, promoveu o repasse de recursos a partir de critérios efetivos de oferta de vagas.

Em 2007, o governo federal lançou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef. O novo fundo passou a agregar a educação infantil e o ensino médio, mas não inclui a educação profissional que, segundo a LDB, compõe a educação básica. Adicionalmente, ampliou a vinculação das receitas dos impostos e transferências das esferas subnacionais destinados à constituição do fundo, bem como a relação de impostos que deverão constituí-lo, a partir do terceiro ano: o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios, além daqueles já determinados pelo Fundef. A distribuição dos recursos continua a ser feita com base no número de alunos computados no último Censo Escolar, sendo repassados a estados e municípios de acordo com o número de alunos matriculados nos respectivos níveis de atuação prioritária, definidos pela Constituição (BRASIL, 2007c)<sup>37</sup>.

A distribuição do salário-educação também sofreu alterações<sup>38</sup>. De início, o repasse de recursos para os municípios não ocorria de forma automática. Do total da arrecadação líquida, uma parcela igual a 2/3 constituía a quota estadual e outra igual a 1/3 constituía a quota federal, que era destinada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para ser gasta em programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental. Em dezembro de 1998, a Lei nº 9.766 (art. 2º) fez alterações na forma de distribuição dos recursos, com a intenção de beneficiar os municípios, tornando automático o repasse de recursos às prefeituras de uma parte da quota estadual (IPEA, 2007a).

Em 2004, foram introduzidas novas mudanças, entre elas, a desvinculação de 10% do valor reservado às cotas federal, estadual e municipal, que passou a ser destinado ao financiamento de programas geridos pelo FNDE. A outra alteração consistiu no repasse da cota municipal, pelo FNDE, diretamente às prefeituras com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental, em substituição à sistemática anterior, quando parte dos valores eram repassados primeiramente às Secretarias Estaduais de Educação (IPEA, 2007a).

---

<sup>37</sup> A Constituição Federal estabeleceu que os estados e o Distrito Federal devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e médio, enquanto os municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escolar.

<sup>38</sup> O salário-educação é uma contribuição social, criada em 1964, para o financiamento da rede pública de ensino.

As alterações nas formas de financiamento da educação (repasso direto da quota municipal do salário-educação e implantação do Fundef), de modo geral, estimularam a inclusão dos municípios na gestão e execução de programas educacionais, rompendo com um modelo de oferta de matrículas predominantemente estadual.

O aumento da participação municipal na oferta de matrículas de ensino fundamental era necessário para cumprir a determinação da Constituição de 1988, segundo a qual, cabe aos municípios atuarem, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escolar e, aos estados, prioritariamente, no ensino fundamental e médio. Todavia, até a instituição do Fundef, mais de 60% das matrículas de ensino fundamental da rede pública eram oferecidas pelos estados (INEP,2010) e grande número de municípios disponibilizava apenas matrículas de educação infantil e não priorizava o ensino fundamental, dando como justificativa o fato de que a rede estadual já atendia toda a demanda por este nível de ensino (NEUBAUER; CRUZ, 1996).

### **1.5. Considerações Finais**

Viu-se, no presente capítulo, que a centralização de recursos financeiros e decisórios na esfera federal, característico do período 1964-1988, estava presente no campo fiscal e das políticas sociais. No que se refere às questões financeiras, a centralização refletia-se na participação federal crescente no total da receita disponível, no estabelecimento de normas para o recebimento dos recursos do FPE e de transferências voluntárias e no comando sobre o acesso e o destino dos recursos provenientes do endividamento. No campo das políticas sociais, tal centralização evidenciava-se nas agências federais que formulavam, financiavam e administravam as políticas sociais, enquanto as esferas subnacionais atuavam como executoras locais das ações definidas pela União.

Em meados dos anos 1980, tanto as condições de financiamento do setor público, como a dinâmica das políticas sociais, se alteraram. A crise do padrão de financiamento do setor público resultou na interrupção dos fluxos financeiros até então predominantes e, apesar do quadro de privação financeira, os estados buscaram defender seus espaços de atuação, utilizando-se de formas precárias de financiamento. Simultaneamente, as políticas sociais eram influenciadas pelo processo de abertura política do país e, também, pela crise do padrão de

financiamento do setor público que levou a redução dos gastos sociais nas três esferas de governo e a extinção de alguns órgãos federais de comando das políticas sociais, como o BNH.

No final da década de 1990, vieram novas mudanças. O processo de descentralização das políticas sociais ganhou maior impulso, nos setores de educação e saúde, com a Lei de Diretrizes e Bases, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e as Normas Operacionais Básicas da Saúde. O mesmo não ocorreu com as políticas de habitação e de transporte público urbano. No caso da habitação, a Constituição não definiu de forma clara a distribuição de competências entre as três esferas de governo, cabendo a qualquer um dos entes da federação implementar programas nessa área, desde que submetidos às diretrizes gerais emanadas pela União. Na política de transporte público urbano, a Constituição reafirmou a responsabilidade do município por sua execução, reservando à União o papel de definir as diretrizes básicas, sem determinar constitucionalmente as funções da esfera estadual.

Nos dois casos, estados e municípios foram levados a criar programas autônomos diante do fechamento das agências federais, financiando-os principalmente com recursos fiscais próprios. O fato de os repasses federais nessas áreas ocorrerem por meio de transferências voluntárias deixa espaço para uma atuação mais ativa do estado e para o desenvolvimento de ações conjuntas com seus municípios. O peso elevado dos recursos fiscais próprios, no entanto, limitou a capacidade estadual de ampliar as ações, já que as receitas tributárias não tiveram comportamento satisfatório em parte dos anos estudados e o programa de ajuste fiscal restringe o acesso a novos empréstimos e reserva de um volume expressivo de recursos ao pagamento da dívida refinanciada.

Por fim, observou-se que a realidade financeira posterior à estabilização condicionou a capacidade de desenvolver e ampliar as políticas sociais, já que os entes subnacionais ficaram presos às dificuldades de gestão dos gastos correntes e de pagamento dos serviços da dívida. O refinanciamento das dívidas estaduais, provido pelo governo federal, veio acompanhado de um extenso programa de ajuste fiscal e patrimonial, que abriu caminho à adoção de um novo regime fiscal. A aprovação da LRF consolidou este novo regime e tornou permanente as metas para as despesas de pessoal e dívidas, a obrigação de reduzir o grau de endividamento e as dificuldades de acesso ao crédito pelas esferas subnacionais. O capítulo seguinte aborda estas questões de maneira detalhada.

## **CAPÍTULO 2 - UM NOVO CONTEXTO PARA AS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS NA DÉCADA DE 1990.**

Se a expansão acentuada do endividamento não se configurava como um problema à gestão das finanças estaduais no regime autoritário, esta condição se alterou com as mudanças do cenário econômico internacional nos anos 1980 e a crise da dívida externa. Os estados enfrentaram grave crise financeira e viram a situação se agravar no decorrer da década, com a deterioração do quadro da economia brasileira e a luta dos governadores por manter os seus espaços de atuação.

A União agiu em socorro dos estados, promovendo, num primeiro momento, a renegociação parcial de suas dívidas, sem organizar uma reestruturação total das finanças estaduais. As dívidas dos estados com as instituições financeiras privadas, as operações de antecipação de receita orçamentária e a dívida mobiliária, principal problema dos estados de maior poder econômico, como São Paulo, não foram objeto de renegociação em 1989 e 1993 e apresentaram crescimento explosivo, alimentadas pelas altas taxas de juros do Plano Real e pelas dificuldades ligadas ao fim da inflação.

A virtual insolvência das finanças estaduais forçou o governo federal a promover a renegociação do conjunto das dívidas. A ajuda federal veio acompanhada de profundo programa de ajuste financeiro e patrimonial dos estados, com o objetivo de submeter todas as unidades ao novo regime de política fiscal, pensado como parte determinante da estratégia de estabilização do Plano Real.

Como será apresentado neste capítulo, as novas regras fiscais forçaram a geração de superávits primários e limitaram o raio de ação e o poder estadual de ampliar gastos recorrendo a empréstimos, com reflexos diretos na capacidade de desenvolvimento de políticas sociais.

### **2.1. O Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira (Lei nº 9.496/1997) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101 de 4 de maio de 2000)**

Com a implementação do Plano Real, a deterioração das finanças estaduais, que já se arrastava desde os anos 1980, intensificou-se. Por um lado, a interrupção do regime de alta inflação eliminou, em grande medida, a possibilidade de ajuste das contas baseada nos atrasos

dos pagamentos, nos reajustes abaixo da inflação e nos ganhos da inflação com o *float* da dívida não contratada, aprofundando as dificuldades de gestão dos gastos correntes e ampliando o déficit primário e o descontrole das contas estaduais. Por outro lado, a política de juros altos do Plano alimentou o componente financeiro das dívidas mobiliária e bancária dos estados, não negociadas no âmbito das Leis nº 7976/1989 e nº 8727/1993, que passaram a crescer de acordo com o movimento das taxas de juros oficiais, independentemente da captação, ou não, de novas operações de crédito.

O reconhecimento de que os estados, diante da dimensão da crise, não conseguiriam por si só salvar suas contas passou a exigir o socorro federal. Fortalecida politicamente pelo sucesso do Plano Real, a União avançou com seu projeto de ampliação do controle sobre as contas públicas dos governos subnacionais e de reestruturação patrimonial e financeira dos estados, e lançou, em 1997, o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira (Lei nº 9.496/1997). O Programa envolveu o refinanciamento das dívidas estaduais e um programa de reformas na esfera fiscal, financeira e patrimonial dos estados (MORA, 2002; MORA; GIAMBIAGI, 2005; LOPREATO, 2000; PIANCASTELLI; BOUERI, 2008)<sup>39</sup>.

O programa abarcou diferentes tipos de dívida e definiu dois eixos de atuação sobre as finanças estaduais. O primeiro eixo direcionou-se ao ajuste da relação entre as obrigações financeiras e a capacidade de pagamento dos estados e, o segundo, à privatização das empresas e bancos estaduais. O primeiro eixo era fundamental, uma vez que o crescimento do estoque da dívida havia colocado sérias restrições à gestão das finanças públicas estaduais e a simples rolagem do estoque, ao valor da taxa de juros introduzida com o Plano Real, criava um fluxo de obrigações incompatível com a capacidade estadual de gerar recursos líquidos para seu pagamento (LOPREATO, 2000).

Com o intuito de adequar a capacidade de pagamento dos estados ao estoque da dívida, o governo federal reescalou a dívida e a refinanciou em 360 prestações, calculadas com base na tabela Price e atualizadas pelo IGP-DI mais uma taxa de juros que poderia ser de 6%, 7,5% ou 9% ao ano. Como garantia ao pagamento das parcelas, colocou-se a possibilidade de a União reter as transferências constitucionais aos estados e/ou acessar as contas recolhedoras de tributos estaduais.

---

<sup>39</sup> Com o Programa de Apoio Fiscal e Financeiro (Lei nº 9496/1997), a União foi autorizada a assumir a dívida mobiliária, assim como outras operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual (essas últimas referentes a despesas de investimento, contratadas até 31 de dezembro de 1994), e os empréstimos tomados junto à Caixa Econômica Federal (CEF).

Os estados, por sua vez, comprometeram-se a pagar à União o equivalente ao comprometimento máximo de 13% da Receita Líquida Real – RLR<sup>40</sup>, enquanto o saldo residual não estiver quitado e a relação dívida/receita atingir 1 (um)<sup>41</sup>. Caso as prestações, baseadas na tabela Price, excedam este percentual, o resíduo é incorporado ao refinanciamento e sobre ele incidem os mesmos encargos financeiros do principal. Quando a parcela do refinanciamento for inferior ao percentual da receita previsto contratualmente, o resíduo é reincorporado. Se existir algum saldo devedor após 30 anos, este poderá ser quitado em até 120 meses.

Estabeleceu-se, ainda, que, a contratação de novos empréstimos no exterior deve ser condicionada ao cumprimento das metas de trajetória da dívida e, enquanto a dívida for superior a Receita Líquida Real, o estado não poderá emitir títulos no mercado interno. O objetivo, neste caso, é introduzir um controle de longa duração sobre o endividamento dos estados, manter o equilíbrio fiscal e evitar novas ondas de descontrole das contas públicas estaduais<sup>42</sup>. Estes instrumentos ajudam a impedir que os estados voltem à situação de insustentabilidade financeira que se encontravam antes do acordo. Por outro lado, a impossibilidade de utilizar o endividamento, como alternativa de captação de recursos, intensifica sua dependência da receita fiscal para o financiamento de seus gastos correntes e investimentos, reduzindo sua capacidade de atuação.

O segundo eixo do programa assentava-se na reforma patrimonial (venda de bancos e empresas estaduais) e utilizava a renegociação das dívidas dos estados como uma ferramenta para induzir a transformação do papel do setor público e das formas de articulação inter e intragovernamentais. O objetivo, neste caso, foi (i) inserir os governos subnacionais numa nova estratégia de desenvolvimento econômico, onde a atuação do Estado é reduzida, fortalecendo-se o papel do setor privado, que passou a ser considerado a fonte dinâmica do crescimento e o responsável pelos investimentos necessários à alavancagem da competitividade econômica; e (ii) obter o ajuste fiscal e eliminar os focos possíveis de expansão fiscal e descontrole das contas públicas estaduais, através da redução do papel do Estado.

---

<sup>40</sup> Receita Líquida Real = Receita Total - Receitas de Transferências Voluntárias com o fim específico de atender despesas de capital - Operações de Crédito - Receita de Alienação de Bens - Transferências Constitucionais e Legais aos Municípios.

<sup>41</sup> Esse último parâmetro foi revogado pela medida provisória nº 1.590/1997.

<sup>42</sup> Os estados têm a possibilidade de negociar contratos de financiamento junto a organismos multilaterais, como parte integrante dos acordos, para assegurar recursos para investimentos nos anos subsequentes (MORA, GIAMBIAGI, 2005: 8). No entanto, a possibilidade de contratação dos mesmos está condicionada a comprovação da capacidade de endividamento, de tal sorte que o espaço para captação de novos créditos continua muito reduzido.

Como forma de induzir a reforma patrimonial, a União associou taxas de juros mais baixas, incidentes sobre o saldo devedor, ao pagamento de um percentual à vista. O pagamento à vista de 20% do montante total refinanciado, sob a forma de bens e direitos à União, assegurava uma taxa de juros de 6% sobre o montante refinanciado, enquanto o pagamento de 10% à vista assegurava uma taxa de juros de 7,5%. Os estados que não ofereceram nenhuma contrapartida à vista obtiveram uma taxa de juros de 9% sobre o saldo devedor. Desta forma, os estados foram compelidos a venderem seus bancos e empresas, pois esta era a única forma de obter os recursos necessários para se enquadrarem na faixa de juros de 6% ao ano.

A venda das empresas públicas estaduais, neste sentido, era importante não apenas do ponto de vista dos estados que buscavam juros mais baixos, mas também do ponto de vista do governo federal que buscava avançar com o Programa Nacional de Desestatização – este envolvia a privatização das concessionárias estaduais de energia elétrica e telecomunicações – e desejava retirar dos governadores os focos de possível expansão e descontrole fiscal. Paralelamente, a venda dos bancos estaduais deu-se no âmbito do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes) que também objetivava retirar dos governadores fontes potenciais de financiamento e gastos e, em especial, reduzir ao mínimo a presença de bancos controlados pelos governos estaduais no sistema financeiro do País. As rígidas condições do Proes não deixavam outra opção aos governos estaduais senão a da privatização.

A privatização dos bancos e das empresas retirou dos governadores o domínio de fontes potenciais de financiamento e de gastos, eliminando a complexa teia de articulações financeiras entre a administração central, empresas e bancos estaduais. “O Tesouro deixou de repassar recursos às empresas, mas perdeu a alternativa de usá-las como meio de financiamento dos gastos. Além disso, a privatização dos bancos estaduais inibiu o acesso a novos créditos e o uso deles no carregamento da dívida mobiliária” (LOPREATO, 2000: 155). Impossibilitou-se, assim, a utilização das estratégias destinadas a burlar as restrições fiscais e redefiniu-se o poder de influência dos estados sobre áreas vitais da economia. Ademais, “recolocou o Tesouro como locus da atuação estadual, revalorizando seu papel como núcleo central das decisões e responsável por parcela determinante dos gastos” (LOPREATO, 2000: 155).

Deve-se enfatizar que, embora a visão oficial tenha tratado o ajuste fiscal e a reforma patrimonial como uma questão única; elas não o são, tendo cada uma objetivos distintos. O ajuste fiscal visou o equilíbrio da relação entre fluxo e estoque da dívida e a sua adequação a capacidade

de pagamento dos estados, enquanto o programa de privatização das empresas e bancos estaduais direcionou-se a eliminar os focos de expansão dos gastos e de descontrole das contas públicas dos governos subnacionais e a enquadrar as esferas estaduais na estratégia de redução do papel do setor público no desenvolvimento econômico. Ao vincular ajuste fiscal e reforma patrimonial, a União “procurou estender ao plano estadual a visão dominante no centro de poder e promover a reformulação do setor público estadual” (LOPREATO, 2000: 151).

A introdução de regras de controle ao endividamento subnacional pelo Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira delimitou um novo marco regulatório e abriu caminho às demais alterações no campo das finanças públicas, culminando com a Lei Complementar nº 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada pelo Congresso Nacional em março de 2000. Sua aprovação marcou a institucionalização de regras mais rígidas de controle fiscal, estabelecendo limites permanentes para o endividamento das três esferas de governo, com especial ênfase sobre estados e municípios. No caso dos estados, a Dívida Consolidada Líquida (DCL)<sup>43</sup> não poderá exceder a 2 vezes a Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>44</sup> e, no caso dos municípios, não poderá exceder a 1,2 vezes a RCL.

Além disso, para pleitear novas operações de crédito, com o aval do governo federal, os governos subnacionais devem cumprir uma série de exigências. Os pedidos devem ser conduzidos ao Ministério da Fazenda para, posteriormente, serem encaminhadas ao Senado Federal, já com a exposição de motivos do Ministro da Fazenda, classificação da situação financeira do pleiteante e pareceres da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional. “Como os governos subnacionais dificilmente teriam acesso a financiamento de terceiros sem o aval da União, tais exigências funcionam como uma barreira ao crédito” (MORA, 2002: 68). Desta forma, mesmo quando o estado está abaixo do limite de 2 vezes a relação DCL/RCL, permanecem as dificuldades de acesso ao crédito.

---

<sup>43</sup> Dívida consolidada líquida = Dívida pública consolidada - Disponibilidades de caixa - Aplicações financeiras - Demais haveres financeiros.

Dívida pública consolidada = montante total das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.

<sup>44</sup> A Receita Corrente Líquida dos estados = Receita Corrente - Transferências correntes constitucionais aos municípios. Receita Corrente = Receita tributária + Transferências correntes constitucionais + Transferências legais + Demais receitas correntes + Receitas de capital.

A lei introduziu, ainda, limites a operações de ARO, dívidas consolidada e mobiliária, geração de despesas (como despesas com pessoal e seguridade social), renúncia de receita, concessões de garantia e restos a pagar<sup>45</sup>. Sobre os restos a pagar, a LRF estabelece que os estados só devem contratar despesas que possam ser quitadas no próprio mandato ou, no caso de restar parcelas a serem pagas nos exercícios seguintes, deve existir disponibilidade de caixa suficiente. Este dispositivo impede que, ao final do governo, sejam postergados gastos através de sua inscrição em restos a pagar. Sobre a concessão de garantias, a Lei determinou que elas sejam condicionadas ao oferecimento de contragarantias, como arrecadação própria e/ou receitas de transferências.

Outra questão importante diz respeito aos limites sobre os gastos com pessoal. Com a lei, estas despesas foram limitadas a 60% da receita corrente líquida, nos estados e municípios, e a 50%, na esfera federal. Este limite é mais restritivo, a despeito da superioridade de seu valor, para os governos subnacionais do que para a União, em virtude de sua estrutura de gastos caracterizada pela concentração das despesas de pessoal em áreas essenciais como educação, segurança pública e saúde (MORA, 2002). Neste sentido, a necessidade de cortar gastos de pessoal em áreas importantes do campo de atuação subnacional traduz-se tanto na dificuldade de cumprir as metas da LRF, como no risco de piora dos serviços oferecidos a população.

Em resumo, todas estas determinações mostram que a LRF tornou permanente as regras de restrição fiscal e financeira, previstas no acordo de refinanciamento, e deu contornos definitivos a um novo regime fiscal. Este novo regime é caracterizado pelo maior controle federal sobre o poder estadual de ampliar os dispêndios, pelas restrições à possibilidade estadual de exceder os limites de gastos definidos pela fiscalidade e pela obrigação de as esferas subnacionais reduzirem o grau de endividamento e obedecerem aos parâmetros de gasto definidos na legislação (LOPREATO, 2006)<sup>46</sup>.

As esferas subnacionais ficaram, assim, subordinadas à estratégia federal de gestão macroeconômica e obrigadas a garantir resultados primários positivos, contribuindo para o bom

---

<sup>45</sup> Os restos a pagar constituem compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante e podem ser caracterizados como despesas empenhadas (todo o empenho implica realização de uma despesa) e não pagas até 31 de dezembro de cada exercício. Podem representar restos a pagar as seguintes contas: fornecedores, pessoal a pagar e encargos a recolher.

<sup>46</sup> Este processo NÃO deve ser encarado como algo “linear”, mas uma ação deliberada inserida “na construção da base institucional coerente com a estratégia de desenvolvimento articulada com a economia globalizada e com o papel que nela se atribui a política fiscal” (LOPREATO, 2006).

desempenho fiscal do setor público consolidado e para a credibilidade da política econômica do Plano Real.

## **2.2 O Ajuste das Finanças Públicas no Estado de São Paulo**

Em meados dos anos 1990, a situação das finanças públicas do estado de São Paulo não era muito diferente da das demais unidades da federação, mesmo porque as condições financeiras dos governos estaduais refletiam o quadro geral de evolução do setor público brasileiro e não as características particulares de determinado estado (LOPREATO, 2006).

No caso do estado de São Paulo, destaca-se a participação expressiva da dívida mobiliária e das dívidas juntos aos próprios bancos que respondiam por mais de 75% do total de dívidas do estado, em 1996 (MORA, 2002)<sup>47</sup>, e que começaram a se expandir atreladas as taxas de juros oficiais do Plano Real. O estado apresentava, ainda, elevados déficits primários<sup>48</sup> que, em 1993, alcançaram o patamar mais elevado, 6% do PIB paulista, ou 57,4% da receita disponível. Não fosse a captação adicional de recursos com a venda de participações acionárias de empresas estaduais do setor elétrico à esfera privada, este déficit teria sido ainda maior (PINTO et al, 2006).

Simultaneamente, o estado de São Paulo continuava a se utilizar do endividamento para cobrir gastos o que contribuía com o aumento do estoque e das despesas com serviço da dívida. Considerando apenas os dados da administração direta, observa-se que as despesas com serviço da dívida cresceram substancialmente, passando de 8,6% para 24,6% do total de despesas da administração centralizada, entre 1990 e 1993 (SÃO PAULO, 2010a). Desta forma, os compromissos financeiros do governo paulista pressionavam, de maneira crescente, o deslocamento das receitas fiscais para o pagamento de juros e amortizações, levando o estado a uma situação de grave descontrole fiscal e financeiro.

Para enfrentar este problema o governo estadual procurou, a partir de 1995, subordinar a política fiscal paulista à lógica do programa federal de estabilização, tentando

---

<sup>47</sup> Em 1996, a dívida do Estado de São Paulo era composta, principalmente, pela dívida junto aos bancos estaduais (44%) e pela dívida mobiliária (31%), seguidas pela dívida junto ao Tesouro nacional (14%), pela dívida externa (6%) e pela dívida flutuante (4%) (MORA, 2002). O fundo da dívida mobiliária era gerenciado pelo Banespa que, após 1991, passou a exercer o papel de principal financiador da mesma (PINTO et al, 2006).

<sup>48</sup> Resultado Primário = Receitas não financeiras (Receitas Totais - Alienação de bens - Operações de Crédito) - Despesas não financeiras (Despesas Totais - Despesas com juros e amortizações). Resultado orçamentário ou Resultado Nominal = Receitas Totais - Despesas Totais.

controlar seu déficit público. A idéia era resolver o problema de gestão das despesas correntes e do crescimento explosivo do estoque da dívida, com base na venda de ativos e cortes de gastos. Pretendia-se, com isso, gerar superávits operacionais suficientes para cobrir o déficit orçamentário e aumentar a participação do pagamento de juros no total das despesas estaduais. A iniciativa, por si só, não foi capaz de interferir diretamente na evolução do estoque da dívida, já que a simples reciclagem, com base na taxa de juros de mercado, determinou a sua trajetória de crescimento contínuo (SÃO PAULO, s/d.; PINTO et al, 2006)<sup>49</sup>.

A redução do estoque da dívida, baseada naquela estratégia, exigia a geração de superávits primários e de superávits operacionais suficientes para cobrir o valor das despesas com juros reais (LOPREATO, 2000; PINTO et al, 2006). A obtenção destes resultados dependia do esforço fiscal e da conjugação de três fatores: “(i) o alongamento do perfil da dívida estadual; (ii) a imposição de limites à incidência de juros, para impedir que o custo da simples rolagem da dívida supere a capacidade de pagamento estadual e (iii) a restrição a novas operações”. Como estas condições não seriam obtidas no mercado, a intervenção federal foi a única saída para reter a deterioração financeira estadual (LOPREATO, 2000: 145).

Desta maneira, o acordo assinado com a União, em 1997, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados determinou as condições para o equacionamento da dívida paulista. A reestruturação englobou a dívida mobiliária estadual e as dívidas do Tesouro, das autarquias e das empresas estaduais junto ao Banespa e à Nossa Caixa, o que representava 77% de toda a dívida contratual e mobiliária do Estado (SÃO PAULO, 2006)<sup>50</sup>.

O refinanciamento das dívidas e a assinatura do acordo com a União introduziram novos parâmetros para a gestão das contas públicas paulistas. Desde então, o estado começou a apresentar superávits contínuos e a reservar 13% da RLR ao pagamento da dívida refinanciada. Estabeleceu-se, como garantia líquida a estes pagamentos, as receitas próprias do estado e as

---

<sup>49</sup> Em 1995, o resultado da execução orçamentária do Estado de São Paulo apresentou um superávit primário de R\$ 3,8 bilhões, frente ao déficit primário de R\$ 12,2 bilhões em 1994 (valores em R\$ de 2005) (PINTO et al, 2006).

<sup>50</sup> O contrato firmado com o governo federal envolveu o refinanciamento de R\$ 46.585.141 milhões (valores de 1997), sendo a dívida assumida pela União de R\$ 50.388.788 milhões. A diferença de R\$ 3.803.637 milhões configurou-se como o subsídio federal ao estado. Este valor corresponde à diferença entre o custo que o estado pagava para rolar sua dívida e a taxa prevista no acordo (IGP-DI + 6% ao ano), retroativa a 31 de março de 1996. O montante refinanciado transformou-se em dívida consolidada junto ao governo federal.

Depois do acordo, o principal componente da dívida paulista passou a ser a dívida renegociada com o governo federal, no âmbito da Lei nº 9.496/97. Em 2007, ela respondeu por 92,4% da dívida consolidada total, de tal forma que o comportamento da dívida do Estado de São Paulo é explicada pela evolução da dívida renegociada junto a União.

receitas de transferências da União, que poderiam ser bloqueadas caso o estado descumprisse qualquer uma das seguintes metas acertadas:

i) aumento da arrecadação de, no mínimo, 3% ao ano, através de modernização e melhoria dos sistemas de arrecadação, controle de gastos e geração de informações fiscais;

ii) redução das despesas com pessoal para o máximo de 60% da receita corrente líquida;

iii) limitação dos investimentos totais do estado, com recursos fiscais, ao máximo de 5% de sua receita líquida real – o teto para os investimentos poderia ser ampliado com receitas adicionais de privatização, desde que não comprometesse os resultados fiscais esperados, referentes ao superávit orçamentário e ao pagamento do serviço da dívida;

iv) proibição de lançar novos títulos no mercado até o ano de 2008, quando a dívida total do estado deveria ser reduzida ao equivalente a uma arrecadação líquida anual<sup>51</sup>.

O projeto teve êxito em promover a adequação dos dispêndios com serviço da dívida à capacidade de pagamento do estado, mas, por outro lado, reduziu a margem de atuação da esfera estadual. Sua autonomia sobre os gastos, que é um sinalizador de sua possibilidade de realizar programas e ações, passou a se subordinar às regras de controle fiscal, ao compromisso de obter superávits primários, à impossibilidade de utilizar o endividamento como instrumento complementar de financiamento e à limitação de suas fontes de recursos às receitas fiscais próprias que, como visto anteriormente, vinham apresentando menor dinamismo que o restante da carga tributária do País.

As restrições fiscais e financeiras ao estado de São Paulo não se limitaram ao comprometimento de parte da RLR e às demais determinações do acordo citadas a cima. Com a LRF, tornaram-se permanentes a limitação da Dívida Consolidada Líquida estadual a 2 vezes a RCL, as dificuldades de acesso aos recursos do endividamento, a restrição das despesas de pessoal a 60% da RCL e a necessidade de controle e cortes de gastos para não extrapolar os parâmetros definidos pela *fiscalidade*. Garantia-se, assim, o compromisso das esferas subnacionais com a manutenção futura das políticas correntes, evitando o que ficou conhecido

---

<sup>51</sup> Os termos do acordo foram modificados posteriormente. Esse prazo ficou comprometido pelo fato de a relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida (DCL/RCL) ter atingido 2,27% em 2002, excedendo em 0,27% o limite dessa relação, instituído pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal. Este percentual foi reduzido em 2003 e 2004, mas continuou acima do limite de duas vezes a RCL, exigindo um esforço extra do governo do Estado para a sua redução. Em 2005, a relação DCL/RCL diminuiu para 1,98, alcançado 1,51 em 2009 (SÃO PAULO, 2010c).

por inconsistência intertemporal, tão importante à nova visão de sobre a política fiscal seguida pelo país a partir dos anos 1990.

A obtenção de superávits primários sistemáticos, que se situaram em torno de 7% da RCL paulista desde a assinatura do acordo (SÃO PAULO, 2009d), é um dos sinais mais evidentes tanto da nova postura fiscal do estado, como do esforço fiscal exigido. Para efeito de ilustração, vale observar que o superávit primário, em 2007, alcançou R\$ 5,9 bilhões (SÃO PAULO, 2008a), correspondendo a 8,3% da RCL e superando o orçamento anual de 20 das 24 Secretarias de Estado da administração paulista – inclusive os valores da administração direta e os repasses a autarquias, fundações, fundos e empresas ligadas a estas Secretarias (SÃO PAULO, 2010a).

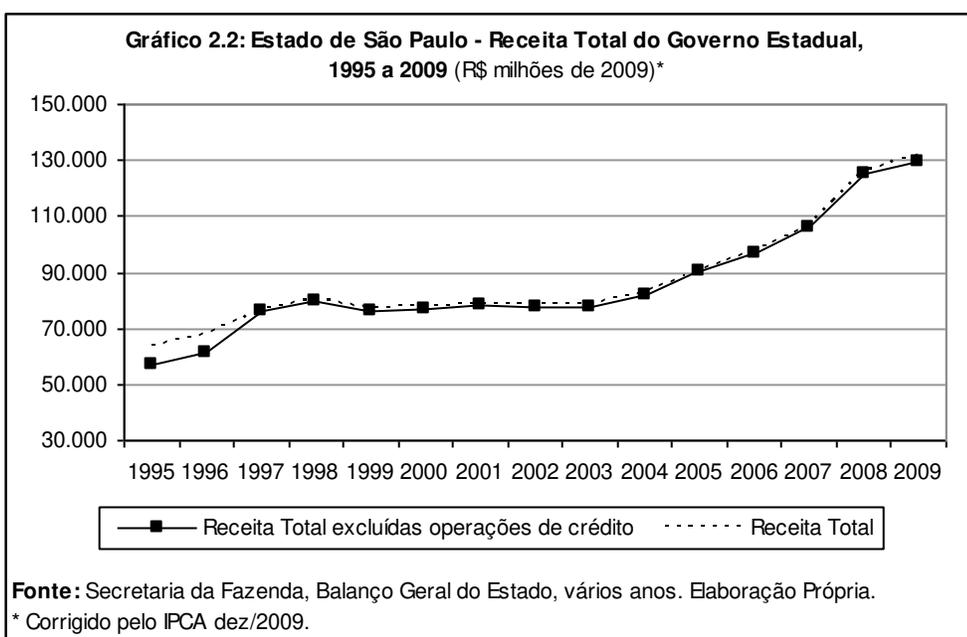
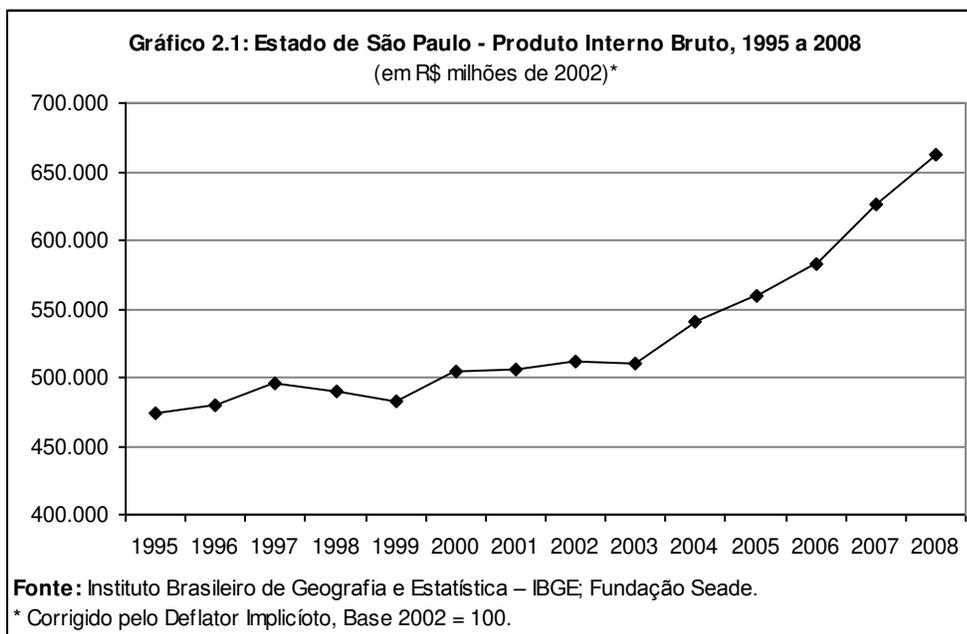
Sobre os determinantes do ajuste fiscal do estado de São Paulo é possível destacar dois períodos. Entre 1997 e 2003, a obtenção de superávits primários foi determinada pelas estratégias de corte de gastos e, após 2004, pelo aumento das receitas. No primeiro período, explicam a queda nos gastos (i) a redução acentuada nos investimentos da administração direta e das transferências a autarquias, fundações e empresas; (ii) a redução das despesas de pessoal, principalmente depois de 1999; (iii) e a ampliação dos atrasos nos pagamentos de precatórios, que prevaleceu durante toda a década de 1990 e foi interrompida em 2001 (PINTO et al, 2006).

Num segundo momento, entre 2004 e 2009, a obtenção dos superávits primários foi favorecida pela retomada do crescimento econômico que contribuiu com o aumento das receitas fiscais do estado. Os gráficos 2.1 e 2.2 mostram a influência do comportamento positivo do PIB estadual sobre as receitas totais<sup>52</sup> do governo paulista depois de 2003. O gráfico 2.2 mostra, ainda, que o poder de gasto estadual, com as limitações ao endividamento e com a venda dos bancos e empresas, ficou mais restrito ao comportamento dos recursos fiscais. Desde 1998, as receitas provenientes de Operações de Crédito não ultrapassaram 1,0% da Receita Total do estado (SÃO PAULO, 2010d). Logo, o governo estadual só pode gastar dentro do valor das receitas fiscais e, deste total, deve reservar uma parcela para o pagamento da dívida renegociada (13% da RLR), evidenciando que as restrições se dão pelo tanto lado das receitas, como dos gastos.

---

<sup>52</sup> A receita total do estado está expressa em valores de 2009, atualizados pelo IPCA, e apresenta tendência de crescimento no período de 2003 a 2009. Os mesmos valores, corrigidos pelo IGP-DI – o indexador utilizado no contrato da dívida estadual – também apresentam tendência de crescimento entre 2003 e 2009. Porém, é marcante a sua maior volatilidade no período de 1999 a 2004 quando se compara com os valores do IPCA.

As novas condições provocaram mudanças na gestão orçamentária estadual: as despesas devem ser ajustadas de modo a garantir o superávit primário e o percentual da receita destinado ao pagamento da dívida renegociada. Por consequência, as políticas sociais que não tem vinculação de recursos e as despesas de investimentos, ambos indispensáveis ao crescimento econômico, atuam com resíduo e têm o volume de gastos adequado ao valor daquela meta.

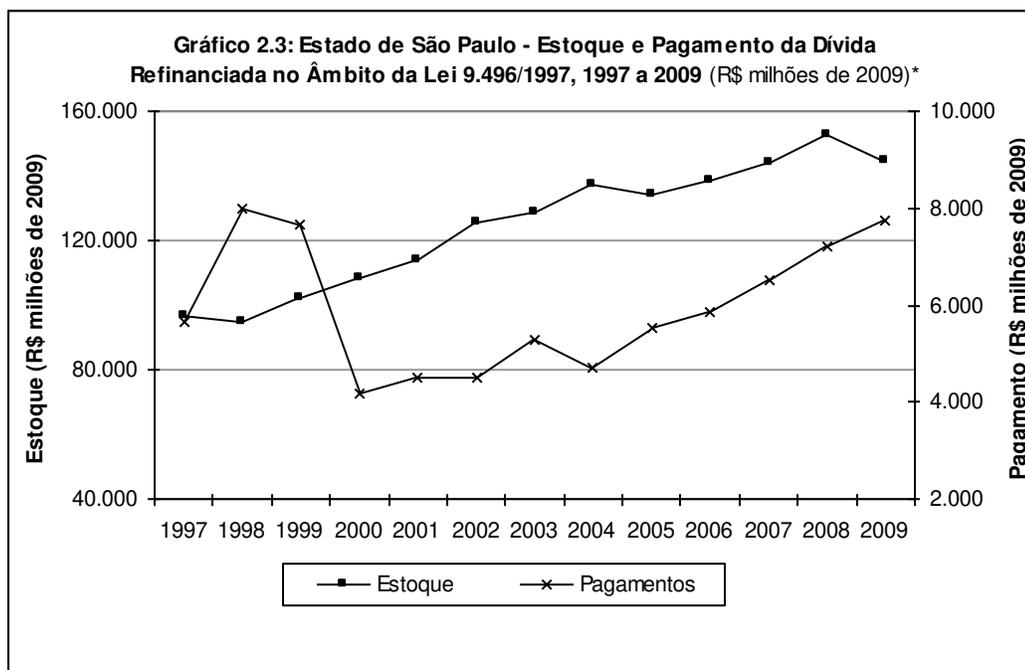


Sobre as duas fases do ajuste das contas públicas estaduais, vale destacar a importância do papel do crescimento econômico no processo. No período entre 1997 e 2003, a política macroeconômica adotada pós-crise da Ásia e da Rússia restringiu o potencial de crescimento do PIB e do ICMS, deixando os estados prisioneiros da política de cortes de gastos e sem condições de reagir diante da crise (LOPREATO, 2006). Naquele contexto, a estratégia de redução de despesas, apesar de ocupar papel central no processo de ajuste, não necessariamente assegurava um superávit primário suficiente para manter decrescente a trajetória do endividamento, como exige o acordo assinado com a União<sup>53</sup>.

A estabilidade econômica alcançada depois de 2003 assegurou o crescimento da receita e contribuiu para reduzir a relação DCL/RCL do governo de São Paulo que, desde então, permanece abaixo do índice definido pela LRF. O crescimento do PIB e da receita estadual, neste sentido, permitiu o desenvolvimento de um ajuste mais suave para o estado se enquadrar nos limites definidos pela *fiscalidade*. Além disso, a despeito das pressões para o corte de gastos e das dificuldades de contratar novos empréstimos, o estado conseguiu diminuir o risco de comprometimento da meta fiscal, que exigiria novos cortes de despesas, e deparou-se com a possibilidade de ampliar o volume de recursos gastos em algumas áreas. Ou seja, o desempenho econômico favorável atenuou as restrições derivadas do programa de ajuste fiscal e da LRF e ampliou a capacidade estadual de implementar as políticas sociais. Entretanto, merece destaque o fato de que o estado não tem conseguido reduzir o estoque da dívida, embora esteja pagando a parcela referente ao limite contratual de comprometimento da RLR e obedecendo ao limite de DCL/RCL inferior a 2. O crescimento contínuo observado no estoque da dívida é explicado pelo acúmulo de resíduos não pagos, sobre os quais também incidem os reajustes pelo IGP-DI mais 6% ao ano (SÃO PAULO, 2008a). Sua expansão deve-se, desta maneira, aos efeitos da atualização monetária sobre a dívida refinanciada (LOPREATO, 2008; PIANCASTELLI; BOUERI, 2008; FAVA; RIZZIERI, 2005; SÃO PAULO, 2008a).

---

<sup>53</sup> Em razão das dificuldades estaduais resultantes do contexto de crise internacional, o Senado aprovou a resolução nº 20 de 2003 que suspendeu a obrigatoriedade de os estados, que haviam ultrapassado o teto da relação DCL/RCL, ou a trajetória decrescente de evolução da dívida, de retornarem aos limites definidos na legislação, no período de 01 de janeiro de 2003 a 30 de abril de 2005.



O estabelecimento do IGP-DI, como indexador da dívida estadual renegociada, aumentou a influência das mudanças do cenário internacional (taxa de câmbio e preços do mercado externo) sobre a dinâmica da dívida e as condições do ajuste fiscal. Para efeito de ilustração, vale lembrar o momento de instabilidade internacional de 2002 que se refletiu no crescimento do IGP-DI, em valores superiores aos do IPCA, e resultou na ampliação substancial do estoque e do custo financeiro da dívida pública do estado de São Paulo (FAVA; RIZZIERI, 2005).

Outro ponto de destaque sobre o IGP-DI refere-se ao seu crescimento acima da RLR, reforçando o impacto negativo da atualização monetária sobre o saldo devedor. Este movimento não se reflete nos dispêndios estaduais com dívida, em virtude da limitação dos pagamentos mensais a 13% da RLR, mas implica o aumento do resíduo (LOPREATO, 2008). Há, portanto, uma ampliação do estoque da dívida estadual, sem a contratação de novas operações de crédito e sem o lançamento de novos títulos, que resulta da incorporação do resíduo ao principal.

Os dados do estado de São Paulo mostram que o resíduo cresceu de forma expressiva nos últimos anos. Em 1998, ele representava 5% da dívida fundada estadual e, em 2009, 40,8% (SÃO PAULO, 2009d). Em comparação com o orçamento do estado naquele mesmo ano (R\$ 118.206 milhões), observa-se que o valor do resíduo (R\$ 59.170 milhões) representava mais de

50% do orçamento total paulista (SÃO PAULO, 2010a; 2009f). Com a incorporação do resíduo ao principal, a dívida refinanciada junto a União apresentou um crescimento de 108,1% entre 2001 e 2009 (SÃO PAULO, 2010c). Neste sentido, a geração de superávits primários, o comprometimento de recursos para o pagamento de encargos da dívida renegociada e o estabelecimento de limites à contratação de operações de crédito não impediram o crescimento do estoque da dívida paulista nos últimos anos. Ao final do prazo do contrato de renegociação, o resultado do ajuste fiscal poderá não ser o esperado, com um estoque em valor muito superior ao previsto inicialmente, com possível reflexo na capacidade de gasto estadual (LOPREATO, 2008; MORA, 2002).

### **2.3 O Enfraquecimento dos Governos Estaduais, o Programa de Ajuste Fiscal e a Descentralização das Políticas Sociais**

Uma questão a ser tratada sobre o programa de ajuste fiscal refere-se a sua contribuição para o enfraquecimento dos estados na ordem federativa brasileira. Dentre diversos fatores, é possível destacar que a necessidade de cortes contínuos nos gastos, as limitações ao endividamento e a reforma patrimonial, a qual acabou com as articulações entre os diversos órgãos da esfera estadual e destes com o governo federal, reduziu o poder dos estados de desenvolver programas e coordenar ações em seu território. A venda dos bancos e empresas estaduais acabou com a estrutura institucional anterior, sem a criação de uma nova capaz de representar a esfera estadual em políticas para diversas áreas da economia. A privatização das empresas estaduais significou a retirada dos estados das atividades diretamente produtivas e “a não disposição de rever a institucionalidade, bem como os instrumentos impulsionadores do crescimento, deixou os estados, presos à política de cortes de gastos públicos, com poucas condições de redesenharem a estratégia e de responderem aos desafios do novo momento” (LOPREATO, 2008: 12).

Além disso, a reforma patrimonial, em conjunto com as dificuldades de acesso ao crédito, restringiu o poder de gasto ao desempenho das receitas fiscais dos estados, das quais, grande parte já está comprometida com o pagamento do serviço da dívida renegociada (13% da RLR). Desta forma, além do poder de gasto limitar-se à arrecadação fiscal, mais de 10% dela é

automaticamente reservada às despesas com dívida, o que contribui para limitar a autonomia estadual de administrar seus recursos e desenvolver seus programas.

O quadro de restrição fiscal é intensificado pelo menor dinamismo da arrecadação tributária estadual que levou a sua menor participação na carga tributária total. A menor proporção estadual no bolo tributário significa uma menor capacidade financeira relativa para o desenvolvimento de programas em seu território, reduzindo sua presença política. No período que se seguiu ao ajuste fiscal da década de 1990, todas as esferas de governo apresentaram aumento de suas receitas próprias, mas a expansão da arrecadação dos tributos de competência estadual se deu em ritmo inferior ao das demais esferas, refletindo-se em queda de sua participação. As explicações deste resultado encontram-se na guerra fiscal, na opção estadual de concentrar a arrecadação do ICMS em poucos setores (combustíveis, energia elétrica e comunicações), na diminuição da cobertura federal das perdas pela desoneração das exportações (Lei Kandir) e à invasão do campo tributário do ICMS pelas contribuições sociais (PRADO, 2007; REZENDE et al, 2008).

A fragilização do papel estadual deve-se, ainda, ao modelo de descentralização das políticas sociais implementado, especialmente, nos setores de saúde e educação e associado ao status municipal de ente autônomo da federação. Este modelo, baseado na articulação direta entre a União e os municípios e direcionado a incentivar a municipalização das políticas, excluiu, em grande medida, o papel da esfera estadual. O governo federal define as políticas e atua como normatizador e coordenador de ações conjuntas com os municípios. Estes, por sua vez, passaram a executar os programas a partir de diretrizes e normas definidas pelo governo federal, recebendo, para tanto, transferências federais vinculadas regulares, expressivas e crescentes<sup>54</sup>.

Pela própria natureza da gestão pública municipal, sua atuação tende a ser mais executiva, dependendo das esferas superiores para estabelecer as definições mais gerais sobre as políticas (PRADO, 2007). Esta responsabilidade poderia ficar com o governo estadual, se ele fosse a esfera financiadora das ações (é a autoridade financiadora que detém o poder de implementar, coordenar e monitorar as ações por ela estabelecidas), ou se houvesse uma

---

<sup>54</sup> Em 1998, as transferências do SUS para o total de municípios do estado de São Paulo correspondiam a 2,6% do total de receitas correntes dos mesmos; em 2009, já tinham alcançado 5% (BRASIL, 1998, 2009b).

No caso da educação básica, as transferências do FNDE só aparecem desagregadas na base da Secretaria do Tesouro Nacional, em 2002, com uma participação de 0,3% no total das receitas correntes dos municípios paulistas. Em 2004, depois de introduzida a Lei nº 10.832, que tornou automático o repasse da cota municipal do salário-educação aos municípios através do FNDE, estas atingem 0,9% do total de receitas correntes dos municípios do estado de São Paulo e, em 2009, sua participação alcança 2% destas mesmas receitas (BRASIL, 2002, 2004b, 2009b).

definição clara do papel dos estados, enquanto esfera intermediária, para coordenação e adaptação das políticas em seu território. Todavia, o que se observa é o tratamento igualitário de estados e municípios em diversas políticas, de modo que a não subordinação dos municípios à esfera intermediária, atrelada ao aprofundamento da relação financeira direta entre a União e os governos locais, através das transferências condicionadas, dificulta a elaboração de políticas estaduais. Diante da autonomia dos municípios, coloca-se a necessidade de pensar novas formas de coordenação e cooperação entre os entes, com o objetivo de dar espaço ao desenvolvimento de políticas estaduais que contem com a participação municipal e sejam capazes de dar coesão às ações no âmbito estadual.

O governo federal substitui, assim, a esfera intermediária no papel de coordenadora das ações em seu território e impossibilita a elaboração de políticas estaduais nos setores onde este modelo de descentralização foi adotado. O estado não é tido como um ente complementar à ação da União na oferta de políticas, já que é substituído por ela. Ademais, o governo estadual fica impossibilitado de elaborar políticas setoriais de acordo com suas particularidades, pois a esfera municipal desenvolve programas atrelados ao processo de gestão federal e de maneira independente da esfera intermediária. (PRADO, 2007; LOPREATO, 2008; AFONSO, ARAUJO, KHAIR, 2001). Não há espaço para o planejamento de programas estaduais em conjunto com seus municípios, comprometendo as ações e os serviços de caráter regional e metropolitano.

Fatores de ordem política e argumentos fundamentados na ideia de maior eficácia das ações baseada na desconsideração dos estados como forma de acelerar os repasses federais aos municípios para melhor atender às necessidades da população local, “deram um grande impulso às transferências da União para os governos municipais, em detrimento do papel dos estados membros da federação brasileira” (REZENDE; AFONSO, 2002: 19).

No entanto, o enfraquecimento dos estados na organização de ações executadas por distintos entes em seu território reduz a eficiência e a eficácia das políticas sociais e pode levar a falhas no atendimento da população, à medida que estimula o surgimento de sobreposições e desencontros de ações num único setor e dificulta o acompanhamento adequado da atuação local. Por consequência, é um obstáculo ao aprimoramento das políticas e à redução de desigualdades intermunicipais, pois impede a atuação estadual na diminuição das assimetrias referentes à qualidade, às condições de financiamento e aos resultados dos serviços prestados por diferentes municípios e seu ajuste às particularidades regionais. Logo, políticas fundamentais ao

desenvolvimento não estão sendo adequadamente geridas, porque a esfera estadual teve sua capacidade de atuação limitada pelo processo de ajuste fiscal e pela dinâmica de descentralização de algumas políticas.

Especialmente, no caso da saúde, desde a primeira fase de descentralização da política<sup>55</sup>, os municípios começaram a atuar atrelados às diretrizes estabelecidas pelo governo federal e descolados da órbita do poder estadual. A articulação direta entre a União e os municípios e a indefinição das atribuições do gestor estadual permitiu que as prefeituras desenvolvessem ações de forma independente do estado, buscando soluções locais e investindo em unidades de saúde mais complexas, sem nenhuma viabilidade técnica ou financeira, comprometendo, assim, a continuidade dos serviços realizados sem o apoio estadual (BARATA et al, 2004).

Também no caso do ensino básico, observa-se que a articulação financeira direta dos sistemas municipais com a esfera federal, associada à falta de foros político-institucionais apropriados à discussão intergovernamental, dificulta o desenvolvimento de uma política educacional para o estado (o que é diferente de uma política educacional para a rede estadual). Dificulta, ainda, a coordenação de ações voltadas à articulação dos diferentes níveis de ensino básico (infantil, fundamental e médio) no território estadual e à implementação de ações estaduais que auxiliem a redução das desigualdades intermunicipais, no que se refere ao financiamento, ao gasto, aos resultados e desempenho do ensino e à oferta de vagas (RODRIGUEZ, 2001).

Nos setores de habitação e transporte público urbano a situação é diferente. Como não há a definição clara das competências das três esferas de governo, nem programas federais voltados à descentralização das políticas, e as transferências federais vinculadas para as esferas subnacionais são erráticas e relativamente reduzidas, não permitindo a consolidação da articulação direta entre União e municípios, houve espaço para formular programas estaduais próprios e para uma atuação mais forte da esfera estadual, a despeito do grau de cooperação entre o estado e os municípios nas políticas ainda ser baixo.

Nestes casos, destaca-se, ainda, que a não privatização das empresas estaduais responsáveis pela execução dos programas e ações foi muito importante, pois fortalece financeiramente o governo estadual no desenvolvimento das políticas. Apesar de as empresas

---

<sup>55</sup> Ver página 33 do capítulo 1.

também estarem inseridas nas novas regras fiscais, enfrentando as mesmas restrições ao endividamento e ao gasto da administração direta, contam com receitas próprias, que asseguram o desenvolvimento mínimo das políticas nos períodos de contenção e ajuste fiscal do setor público estadual, apesar de não permitirem a realização de projetos de investimento expressivos para ampliação das ações e serviços por elas oferecidos. Ademais, a manutenção das empresas assegurou o espaço de atuação do estado em dois setores relevantes da política social no estado de São Paulo.

## **2.4 Considerações Finais**

O presente capítulo procurou destacar as limitações fiscais do estado diante do ajuste a que foi submetido e da implementação de um novo regime fiscal. Este quadro imprimiu um enorme esforço fiscal e dificultou a possibilidade estadual de ampliar gastos e desenvolver programas, contribuindo, inclusive, com a fragilização do papel estadual na federação brasileira. O processo de enfraquecimento dos governos estaduais na ordem federativa agravou-se com o modelo de descentralização das políticas sociais, adotado depois do Plano Real, que privilegiou a articulação direta entre a esfera federal e os municípios. Vale lembrar, este quadro não se refere ao caso particular do estado de São Paulo, mas é encontrado em todas as Unidades da Federação, apesar das singularidades regionais.

O ajuste levou os estados a uma forma de gestão direcionada para preocupações de curto prazo, sobre o cumprimento das metas fiscais, e enfraqueceu o poder estadual de desenvolver, planejar, coordenar e monitorar as ações em seu território, à medida que limitou fortemente a sua capacidade de gasto no médio e curto prazo, comprometeu parcela expressiva de suas receitas com uma nova modalidade de despesa obrigatória (o pagamento da dívida renegociada) e privatizou bancos e empresas que os permitiam atuar em diversos setores da economia e elevar o montante de gastos em valor superior ao permitido exclusivamente pelas receitas fiscais. As dificuldades financeiras têm resultado, inclusive, em tentativas estaduais de transferência de mais encargos aos municípios e do abandono completo de qualquer ação relacionada aos encargos transferidos.

As implicações do ajuste fiscal e da descentralização/municipalização refletem-se na dificuldade do estado de desenvolver programas sociais em seu território e no surgimento de

ações estaduais e municipais sobrepostas e desconexas em um único setor, resultando no desperdício de recursos públicos e na redução da eficácia das ações. Este quadro se reflete nos indicadores sociais que, apesar de terem tido uma melhora inequívoca nos últimos anos, indicam a falta de uma melhor atuação do setor público e do governo estadual<sup>56</sup>. Embora o aprimoramento da atuação estadual nestas áreas não dependa apenas de sua maior autonomia fiscal e administrativa e de sua participação mais ativa na federação, estes são fatores fundamentais para melhor atender as demandas por políticas sociais adequadas.

Os principais impactos relacionados ao acordo de refinanciamento da dívida estadual e aos aspectos envolvendo a estrutura de atuação do governo do estado, no âmbito das políticas sociais tratadas no presente estudo, são detalhados no capítulo 3.

---

<sup>56</sup> Como ilustração deste quadro no estado de São Paulo, têm-se as taxas de distorção idade-série de 11%, no ensino fundamental da rede estadual, e de 20,3%, no ensino médio, em 2010. Além disso, 7% das famílias paulistas viviam em favelas e 3%, em cortiços, em 2006. Na saúde, 23% de mães não contaram com sete ou mais consultas no pré-natal, em 2008, no estado de São Paulo (FUNDAÇÃO SEADE, 2011).

A taxa de distorção idade-série indica o percentual de alunos com pelo menos dois anos a mais que a idade adequada para cursar uma série de um determinado nível de ensino, em relação ao total de alunos dessa série e nível. Os percentuais apresentados anteriormente referem-se aos alunos matriculados na rede estadual. Para todos os segmentos de ensino, a taxa de distorção idade-série do ensino fundamental é 10,9%, na rede municipal é de 11,5% e na rede privada é de 3,3%. No ensino médio, essas taxas são 18,1% em todos os segmentos de ensino, 14,5% na rede municipal e 4,9% na rede privada (FUNDAÇÃO SEADE, 2011).



## **CAPÍTULO 3 – A INSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO.**

Antes de abordar as questões fiscais e da descentralização envolvendo as políticas sociais no estado de São Paulo e seu impacto sobre o poder político estadual para desenvolver e adotar políticas, é fundamental qualificar sua institucionalidade. O presente capítulo propõe-se, assim, a descrevê-la nas políticas sociais selecionadas: ensino básico, saúde, habitação e transportes metropolitanos, com ênfase no período de 1997 a 2009. Estes setores figuram entre os de maior relevância para a atuação do estado no campo das políticas sociais, respondendo conjuntamente por 65% do total dos dispêndios sociais realizados pelo estado em 2009 (SÃO PAULO, 2010a).

A escolha do estado de São Paulo justifica-se por sua importância econômica, política e populacional na federação, além de ter sofrido grande impacto com o ajuste fiscal e patrimonial dos anos 1990, já que era um dos estados que mais se utilizava do endividamento e das articulações inter e intraestaduais para alavancar seus gastos.

O estudo dá ênfase ao período de 1997 a 2009, pois este primeiro ano marca a assinatura do acordo de refinanciamento das dívidas estaduais de São Paulo com a União e a intensificação do processo de descentralização/municipalização das políticas de educação básica e saúde. O período em avaliação encerra-se em 2009, em função deste ser o último ano com disponibilidade de dados no momento de realização do estudo.

O período em estudo delimita um contexto muito particular para as finanças públicas estaduais, no qual os estados foram inseridos no novo padrão de gestão da política econômica e fiscal, através do programa federal de refinanciamento das dívidas estaduais. Neste novo padrão, é exigido de todas as esferas de governo o comprometimento com as regras de controle das contas públicas, com a trajetória sustentável da dívida e com o esforço pela garantia da credibilidade na política econômica.

O Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira fixou metas e compromissos fiscais, restringiu a possibilidade de contratação de empréstimos, proibiu a emissão de títulos, enquanto a dívida for superior a RLR, e pôs fim às articulações financeiras dentro da administração estadual, com a privatização de empresas e bancos públicos. Estas medidas contribuíram para a revalorização do papel do Tesouro, como principal responsável

pelas decisões e pelo volume de gastos públicos estaduais, ao mesmo tempo em que o governo estadual passou a cobrar a autossustentação financeira dos órgãos da administração descentralizada.

Com o fim do entrelaçamento financeiro entre administração direta, empresas e bancos estaduais, o programa eliminou a possibilidade de os estados realizarem gastos muito acima do que é possível com base nos recursos fiscais vigentes, impossibilitando-os de utilizarem suas empresas e bancos para captação de recursos adicionais, realização de operações de crédito, rolagem de dívidas e carregamento de títulos públicos estaduais. Fortaleceu, ainda, o domínio federal sobre possíveis focos de descontrole das contas públicas subnacionais, abrindo caminho à introdução da LRF que complementou o novo arranjo fiscal e introduziu limites legais para a dívida consolidada, realização de operações de crédito e despesas de pessoal.

Tais alterações no campo do financiamento, do gasto e das relações inter e intragovernamentais dificultaram a possibilidade de o estado expandir sua estrutura de atuação nas políticas sociais. A autonomia estadual para criar e ampliar programas sociais passou a se subordinar às regras de controle de gastos, às limitações sobre o endividamento, à obrigação de se financiar quase exclusivamente com receitas fiscais e às relações governamentais, estabelecidas pela nova *fiscalidade*.

A conjuntura econômica também tem sua influência nas questões fiscais, uma vez que períodos de crescimento econômico favorecem a expansão da receita própria estadual, amenizando o esforço exigido mediante cortes nos gastos e obediência aos limites e metas fiscais definidos legalmente. Logo, a capacidade estadual de implementar políticas é fortalecida nos momentos de conjuntura positiva. No presente estudo, há dois períodos determinantes para as finanças estaduais: aquele entre 1997 e 2003, marcado pelo baixo dinamismo econômico e por cortes nos gastos correntes, nos investimentos e nas transferências a autarquias, fundações e empresas; e aquele de 2004 a 2009, no qual a retomada do crescimento econômico permitiu o aumento das receitas fiscais do estado.

Como foi apontado no primeiro capítulo, todo este esforço fiscal coincidiu com o processo de descentralização das políticas sociais adotado a partir de meados dos anos 1990. Nos setores de educação e saúde, este processo foi organizado por programas federais e caracterizou-se pela inclusão dos municípios na gestão e execução das ações educacionais e de saúde.

Os setores de habitação e transporte público urbano, por sua vez, não tiveram programas federais direcionados à municipalização das ações. A política de habitação, desde antes da introdução da Constituição federal de 1988 e do programa de ajuste fiscal, vinha sendo desenvolvida por estados e municípios que, frente à desarticulação do sistema até então comandado pelo BNH, começaram a criar programas de maneira autônoma.

A política de transporte público urbano, cuja execução sempre foi considerada responsabilidade local, teve esta ideia reforçada com o fim da política federal, desenvolvida entre 1974 e 1989<sup>57</sup>. A Constituição também atribui ao poder municipal a gestão desta política, deixando para a esfera federal a responsabilidade pela definição das diretrizes. Como as responsabilidades estaduais não foram definidas constitucionalmente, as iniciativas voltadas à criação de serviços estaduais de transporte público urbano dependem do próprio governo estadual<sup>58</sup>.

Diante deste quadro, o presente estudo faz uma tipologia das políticas sociais selecionadas para estudar sua institucionalidade no estado de São Paulo. A tipologia compreende (i) a política de ensino básico que apresenta vinculação constitucional de recursos nas três esferas de governo, é executada por estados e municípios, com recursos predominantemente subnacionais, e conta com um processo de descentralização voltado, sobretudo, para a municipalização; (ii) a política de saúde que possui vinculação constitucional de recursos nas três esferas de governo, é organizada pela União, mas executada pelas esferas subnacionais, com a participação expressiva de transferências federais vinculadas, e está inserida num processo de descentralização criado pela União direcionado a incentivar a participação municipal na execução das ações<sup>59</sup>; e (iii) as políticas de habitação e de transporte público interurbano nas regiões metropolitanas que são executadas predominantemente pelo governo estadual com recursos próprios e não possuem vinculação constitucional de recursos, tampouco contam com um

---

<sup>57</sup> Depois de 1974, o setor de transporte público urbano passou a contar com recursos fiscais para seu financiamento (também repassados as esferas subnacionais) e com uma estrutura formada pelo Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU), pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e pelo Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU). Em 1982, a vinculação de receitas foi abolida e, em 1989, a EBTU foi fechada. A estrutura organizacional da Secretaria Nacional de Transportes, que substituiu o Ministério dos Transportes, deixou de abrigar qualquer divisão voltada para o setor de transporte público urbano e a política voltou a ser considerada, pelo governo federal, como uma questão exclusiva do poder local, cabendo a União apenas a definição das diretrizes (FAGNANI, 2005).

<sup>58</sup> No estado de São Paulo, os serviços de transporte público metropolitano são geridos pela esfera estadual, mas em outras Unidades da Federação os serviços de trens metropolitanos são de responsabilidade do governo federal, mediante CBTU, nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Recife, Maceió, Natal e João Pessoa, e Empresa de Trens Urbanos (Trensurb), na região metropolitana de Porto Alegre.

<sup>59</sup> Mais de 70% do total transferido anualmente pelo SUS, entre 1995 e 1999, destinou-se aos municípios (GARSON; ARAÚJO, 2001).

programa federal voltado a organizar a descentralização de ações. Em São Paulo, o que se observa é a reduzida participação federal e a fraca interação entre as três esferas de governo nestas políticas. As diferenças entre elas residem na participação de recursos privados no financiamento do setor de transporte público urbano e em sua priorização pelo governo do estado de São Paulo. Por esse motivo, serão analisados separadamente.

O presente capítulo apresenta, assim, o quadro institucional das políticas sociais selecionadas no estado de São Paulo, considerando os efeitos do novo contexto fiscal e do processo de descentralização, institucionalizado com a Constituição de 1988 e que ganhou força em meados da década de 1990. O conhecimento da estrutura de atuação do estado, seu papel e sua relação com as demais esferas de governo é importante para entender a discussão a ser realizada nos próximos capítulos.

### **3.1 A Institucionalidade da Política de Educação Básica no Estado de São Paulo**

Antes de dar início ao estudo sobre a institucionalidade da política de ensino básico no estado, é importante mencionar que o conceito de educação básica, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), compreende educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, regular e técnico, e educação de jovens e adultos. Todavia, a educação básica, considerada neste estudo, compõe-se apenas do ensino fundamental, do ensino médio e do ensino técnico. A educação infantil, embora faça parte do ensino básico, é de responsabilidade municipal<sup>60</sup> e não conta com a oferta direta de matrículas pelo governo estadual<sup>61</sup>, não sendo, por esse motivo, analisada.

No ensino fundamental e médio, a atuação do estado de São Paulo é feita pela Secretaria de Estado da Educação<sup>62</sup>; e no ensino médio e técnico, pelas escolas técnicas do

---

<sup>60</sup> A Constituição de 1988 estabeleceu que os estados devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio, enquanto os municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e educação infantil. De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, cabe aos estados ofertar matrículas de ensino médio e, em colaboração com os municípios, assegurar a oferta do ensino fundamental (BRASIL, 1996b).

<sup>61</sup> A educação infantil, oferecida pelo governo estadual, não possui caráter de acesso universal, já que corresponde a creches para o atendimento de filhos de servidores públicos estaduais (Centros de Convivência Infantil – CCI). Sua exclusão não prejudica a análise do presente estudo, em virtude de sua participação marginal na educação básica do estado (SÃO PAULO, 2010a).

<sup>62</sup> As ações desenvolvidas pela Secretaria contam com a participação de sua vinculada, a Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE). Criada em 1987, a FDE é responsável por construir escolas; reformar, adequar e manter os prédios, salas de aula e outras instalações; gerenciar os sistemas de avaliação de rendimento escolar; e viabilizar meios e estruturas para a capacitação de dirigentes, professores e outros agentes educacionais e administrativos da rede pública, além de desenvolver pesquisas voltadas ao aprimoramento do sistema pedagógico e dos equipamentos educacionais disponíveis.

Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza – CEET Paula Souza e pelos seis colégios técnicos das Universidades e Faculdades Públicas Estaduais (autarquias vinculadas a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia). O governo estadual atua através da oferta direta de matrículas em sua rede própria e mediante auxílio técnico e financeiro aos municípios.

A Secretaria da Educação é o principal órgão do estado nesta política, concentrando a maior parte dos alunos e dos recursos técnicos e financeiros do setor. Sua rede conta com 5.427 unidades de ensino e atende 4,8 milhões de alunos (SÃO PAULO, 2009e)<sup>63</sup>, número bastante superior às 173 Escolas Técnicas (ETECs) do Centro Paula Souza, com mais de 150 mil estudantes, e aos seis colégios técnicos, ligados às universidades, com cinco mil alunos (SÃO PAULO, 2008a). De modo resumido, a estrutura de atuação do governo do estado de São Paulo na política de ensino básico é representada pela Secretaria de Estado da Educação, seguida pelo CEET – Paula Souza e pelos colégios técnicos das universidades e faculdades públicas estaduais.

A política de ensino básico, no País e no estado, foi bastante influenciada pelas determinações constitucionais de 1988 e pelos princípios gerais da LDB de 1996. A Constituição Federal definiu as competências e responsabilidades de cada esfera governo na oferta de serviços educacionais e reforçou a vinculação de recursos para o ensino a ser aplicado por cada um deles. A LDB, por sua vez, fortaleceu a autonomia dos sistemas estaduais e municipais e das unidades escolares, definiu com maior clareza a divisão de competências entre União, estados e municípios<sup>64</sup> e deu início a mudanças efetivas rumo à descentralização.

A partir daí, houve a reestruturação do MEC, em 1997, e a introdução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) que deram início à descentralização das atividades de gestão da merenda escolar e do material didático, ao mesmo tempo em que trouxe responsabilidades adicionais para estados e municípios e o recebimento de um valor por aluno relacionado à assunção das novas tarefas. No estado de São Paulo, tais atividades já estão totalmente descentralizadas. É importante lembrar que, apesar de a oferta de vagas na educação básica ser tradicionalmente subnacional, com maior

---

<sup>63</sup> Segundo dados de 2009, são 2,7 milhões de alunos de ensino fundamental, 1,6 milhão de alunos de ensino médio, 2 mil alunos em educação especial e 523 mil alunos na educação de jovens e adultos (INEP, 2010).

<sup>64</sup> A Constituição de 1988 estabeleceu que os estados devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio, enquanto os municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e educação infantil. De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, cabe aos estados ofertar matrículas de ensino médio e, em colaboração com os municípios, assegurar a oferta do ensino fundamental (BRASIL, 1996b).

participação estadual, o governo federal respondia pelas atividades de seleção, compra e distribuição da merenda escolar e do livro didático para todas as escolas da rede pública do país, estaduais e municipais.

As mudanças mais acentuadas, do ponto de vista da institucionalidade estadual na política de ensino básico, vieram com a municipalização do ensino fundamental. A introdução do Fundef<sup>65</sup>, em 1998, foi decisiva neste sentido, provocando alterações na estrutura de gasto e financiamento da educação básica e na distribuição de matrículas entre estados e municípios em todo Brasil.

No que diz respeito ao gasto, as determinações do Fundef trouxeram maior rigidez orçamentária, pois obrigaram estados e municípios a aplicar no ensino fundamental 60% da vinculação constitucional de receitas para educação, a obedecer um valor mínimo de gasto por aluno a cada ano e a subvincular parte dos recursos ao pagamento de professores em efetivo exercício. Por determinação constitucional, os entes subnacionais devem aplicar anualmente 25% da receita de impostos e de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2003). Com o Fundef, a esfera federal definiu como os estados e municípios deveriam aplicar, em sua rede, o montante de recursos fiscais constitucionalmente reservados à educação.

Com estas determinações do Fundef, a atuação da União extrapolou o exercício de suas funções supletiva e redistributiva nos sistemas estaduais e municipais, definidas pela Constituição e pela LDB, passando a controlar também as prioridades do gasto subnacional em educação.

Quanto ao financiamento, as mudanças relacionaram-se ao montante de receitas fiscais disponíveis para estados e municípios aplicarem em sua rede. Isso ocorre porque ambos devem contribuir compulsoriamente com o Fundo, mas o resgate dos recursos está relacionado ao número de alunos matriculados nas respectivas redes, já que, a depender do número de vagas sob a sua responsabilidade, o volume de recursos disponível de cada ente pode aumentar ou diminuir.

Influências adicionais sobre o financiamento da educação básica vieram com as mudanças promovidas na forma de distribuição dos recursos do salário-educação e do FNDE<sup>66</sup>, em 1998 e 2004. Ambas foram claramente em favor dos municípios e tinham o objetivo de incentivar sua participação na execução de programas e ações educacionais, bem como ampliar o

---

<sup>65</sup> Foi instituído em 1996, pela lei nº 9.424, para vigorar a partir de 01 de janeiro de 1998.

<sup>66</sup> Ver página 41 do presente estudo.

controle federal sobre o destino dos recursos. Com estas alterações, a parcela municipal do salário-educação começou a ser transferida diretamente às prefeituras, estabelecendo uma interação financeira direta entre a União e os municípios, em substituição o formato anterior no qual os estados eram os responsáveis por efetuar o repasse destes recursos.

É importante ressaltar que a postura de alguns estados favoreceu a entrada da União na tarefa que lhes cabia. Até 2004, a definição sobre o repasse das parcelas municipais dependia de uma lei estadual, mas nem todos os estados cumpriram a determinação legal, mantendo o repasse baseado em critérios arbitrários e políticos. O governo federal não cobrou de forma eficaz a definição da lei pelos estados e utilizou a postura dos mesmos como justificativa para a assunção daquela responsabilidade. Desta forma, a União começou a coordenar a distribuição do salário-educação dentro do território estadual, com base no número de alunos matriculados na rede municipal, reduzindo o espaço de atuação dos estados. Simultaneamente, diminuiu a proporção dos repasses federais entre as fontes de financiamento da educação da rede estadual, acentuando a menor capacidade financeira relativa dos estados para o desenvolvimento de programas em seu território.

O controle federal sobre os recursos gastos pelos governos subnacionais também foi ampliado, com a desvinculação de 10% do valor reservado às cotas federal, estadual e municipal e sua destinação aos programas de financiamento geridos pelo FNDE. Esta estratégia mostra a intenção federal de direcionar a aplicação dos recursos, uma vez que significa menor participação de receitas do salário-educação para livre utilização pelas esferas subnacionais, em favor da maior participação de transferências vinculadas, que são aquelas distribuídas através dos programas do FNDE. Sua aplicação, por estados e municípios, está ligada a programas bastante específicos do FNDE, destinados a financiamentos para renovação da frota de veículos escolares, ações de capacitação e formação de profissionais da rede, investimentos em escolas de ensino profissionalizante, entre outros (BRASIL, 2011).

Sobre as mudanças referentes à distribuição das vagas de ensino fundamental, destaca-se a crescente participação dos municípios tanto no País como no estado de São Paulo depois a introdução do Fundef em 1998, com reflexos sobre sua operacionalização, seu financiamento e seu gasto pelo governo estadual. Tais reflexos derivam da redução expressiva do número de alunos da rede estadual, do aumento das despesas de contribuição do estado ao Fundef, da transferência de recursos humanos e materiais, que acompanhou a municipalização, e

da atribuição estadual de organizar o processo de transferência das vagas para as prefeituras. Fatores, portanto, ligados à própria dinâmica do Fundo<sup>67</sup>.

No início dos anos 1980, o governo estadual deu os primeiros passos em direção à municipalização do ensino fundamental no estado. Tentou-se transferir, para os municípios, as atividades de aquisição do material de consumo e merenda escolar e as ações de reforma e ampliação de rede física. Estas iniciativas, contudo, tiveram resultados modestos (NEUBAUER, 1999; ARRETCHE, 2000). O quadro de concentração de alunos na rede estadual só começou a se alterar efetivamente após a criação do Fundef.

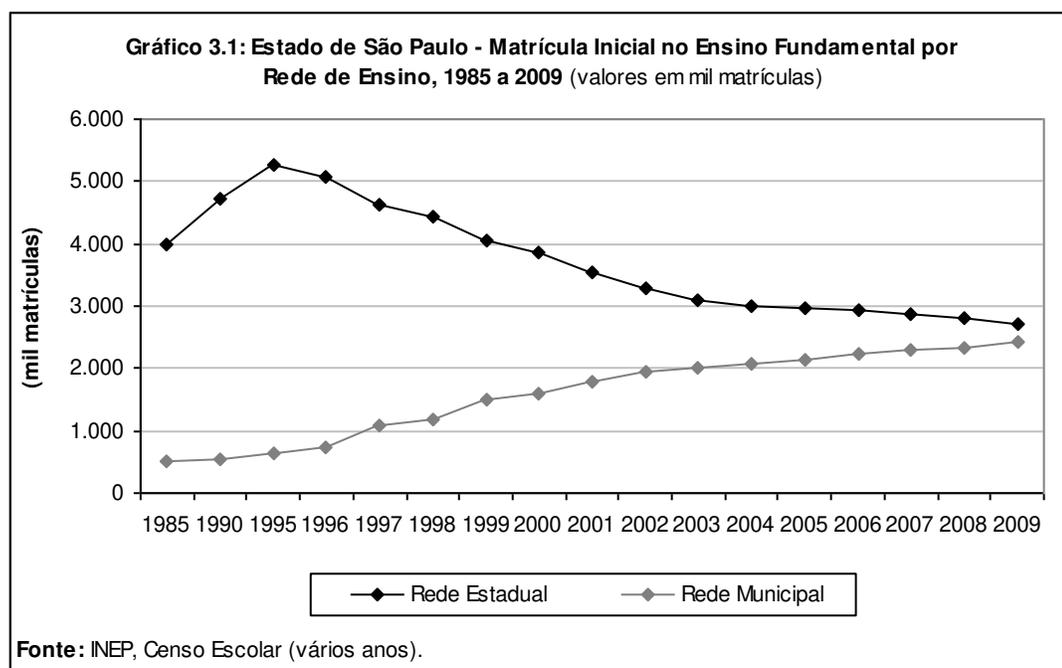
Apesar de o governo estadual ainda ser o principal ofertante de vagas de ensino fundamental e médio, em comparação com as demais esferas de governo, em São Paulo (INEP, 2010), o número de alunos de ensino fundamental da rede estadual paulista reduziu-se nos últimos dez anos, em virtude da criação do Fundef. A redução do número de matrículas na rede estadual resultou no aumento correspondente no número da rede municipal (gráfico 3.1). Até 1996, o número de vagas no ensino fundamental da rede estadual totalizava mais de cinco milhões (87% das matrículas de ensino fundamental da rede pública)<sup>68</sup>, passando a 2,7 milhões em 2009 (53% das matrículas de ensino fundamental da rede pública) (INEP, 2010).

O governo estadual concentra agora a sua atuação, no que se refere ao ensino básico, na elaboração da política para a rede estadual de ensino, organização de diretrizes curriculares básicas para o estado, de acordo com as diretrizes nacionais, capacitação dos docentes de sua rede, construção e manutenção de unidades educacionais, avaliação dos resultados de ensino e oferta de vagas de ensino médio, técnico e, em colaboração com as prefeituras, de ensino fundamental. Com os municípios, mantém uma política de apoio financeiro, técnico, pedagógico e administrativo para o desenvolvimento de seus programas.

---

<sup>67</sup> Os principais aspectos do Fundef são elencados no capítulo 1 deste estudo (ver página 36) que também trata dos outros incentivos financeiros à municipalização do ensino, a saber, as mudanças introduzidas no Programa Nacional do Livro Didático, no Programa Nacional de Alimentação Escolar e na forma de distribuição dos recursos do salário-educação.

<sup>68</sup> Além disso, dos 645 municípios paulistas, 523 não disponibilizavam nenhuma vaga de ensino fundamental e 105, nenhuma vaga de ensino fundamental ou infantil naquele ano (FUNDAÇÃO SEADE, 2010).



Com a introdução do Fundef, o estado também assumiu uma nova tarefa: organizar a municipalização do ensino fundamental em seu território. Para tanto, adotou a estratégia de transferência gradual, pois considerou as condições municipais de oferecer e gerir, com sucesso, um sistema de ensino que passou a contar com maior número de alunos<sup>69</sup>.

A lei que instituiu o Fundef previa a celebração de convênios entre o estado e os municípios, para transferência de matrículas, terrenos, prédios escolares, móveis, equipamentos, materiais didáticos, pessoal docente, técnico e administrativo, acompanhada da transferência imediata dos recursos do Fundo, correspondente ao número de matrículas assumidas pelo município (BRASIL, 1996a). O Programa de Ação Parceria Educacional Estado-Municípios, criado pelo estado, funciona nestes termos. Os municípios interessados em assumir as matrículas de ensino fundamental celebram um Termo de convênio com o estado, com os objetivos, as obrigações estaduais<sup>70</sup> e municipais e as diretrizes do processo de transferência de

<sup>69</sup> De início, a maior parte dos municípios não tinha idéia do que significava administrar uma rede maior, com todos os problemas associados a essa situação. Os municípios estavam habituados a gerenciar uma rede de pré-escolas e a utilizar os excedentes dos recursos com merenda, construção de quadras esportivas e transporte de alunos de todos os níveis, inclusive universitários. Verificada tal situação, a estratégia adotada pela Secretaria estadual pautou-se pela transferência gradual de matrículas, realizada caso a caso, por meio de reuniões com as autoridades locais e da apresentação de estudo sobre a realidade educacional municipal (NEUBAUER, 1999).

<sup>70</sup> As atribuições do governo estadual envolvem cooperar com os municípios, quanto a recursos humanos, materiais e financeiros, para que os mesmos assumam de forma integrada e racional as responsabilidades pelo ensino fundamental; prestar assistência técnica, pedagógica, administrativa e gerencial aos municípios; supervisionar as redes municipais de ensino, visando a

responsabilidades administrativas e financeiras. Em 1996, foram firmados convênios com 46 municípios; e, em 2009, este número já alcançava 609 municípios.

O processo de transferência de matrículas para a rede municipal provocou mudanças na composição do gasto estadual com educação básica. Em primeiro lugar, porque a municipalização de vagas de ensino fundamental implicou transferência automática de recursos materiais e humanos, resultando no afastamento de funcionários ativos da Secretaria de Estado da Educação, para a rede pública municipal, o que deu espaço à redução de despesas com pessoal no estado<sup>71</sup>. E, em segundo, porque diminuiu o número de alunos na rede estadual e aumentou o número da rede municipal, levando ao crescimento das despesas de contribuição do estado ao Fundo. A substituição do Fundef pelo Fundeb, como será visto ao longo do estudo, impulsionou ainda mais o aumento do total das despesas de contribuição ao Fundo, configurando-se entre os itens de maior expansão nos gastos públicos estaduais com educação (SÃO PAULO, 2010d).

Além dos impactos derivados da municipalização do ensino fundamental, a institucionalidade da política de ensino básico no estado foi influenciada pelo ajuste fiscal da década de 1990. As novas regras fiscais, extremamente austeras, refletem-se na ausência de recursos de operações de crédito no financiamento dessa política, acentuando sua já elevada dependência de recursos próprios estaduais, bem como na obrigatoriedade dos órgãos da administração indireta de se autofinanciarem e reduzirem sua dependência de repasses do Tesouro.

### **3.2 A Institucionalidade da Política de Saúde no Estado de São Paulo**

Os fatores determinantes da institucionalidade da política de saúde em todas as esferas de governo e no estado de São Paulo envolvem a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) pela Constituição Federal de 1988; a definição das atribuições de cada esfera no SUS pela Lei Orgânica da Saúde (LOS); a organização do processo de descentralização das ações através das normas operacionais do Ministério da Saúde; a introdução da Emenda Constitucional nº 29; a

---

manutenção de um padrão de qualidade de ensino e equidade para todas as escolas; capacitar os municípios para o planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas municipais de educação; criar mecanismos de compensação que superem as desigualdades financeiras, administrativas e técnicas dos municípios na implementação dos seus programas educacionais; instituir uma sistemática de avaliação do sistema de ensino com a finalidade de proceder às correções necessárias (NEUBAUER, 1996).

<sup>71</sup> As despesas com pessoal ativo da Secretaria da Educação (incluindo FDE) apresentaram crescimento real de 25%, entre 1997 e 2009, enquanto as de custeio (excluídas as transferências aos municípios) tiveram crescimento real de 55% no mesmo período (SÃO PAULO, 2010a).

institucionalização da modalidade gestão dos estabelecimentos públicos de saúde por Organizações Sociais; e as novas regras fiscais que interferem na capacidade financeira do setor público para desenvolver programas e ações. Todos estes fatores provocaram mudanças na estrutura de financiamento e gasto e na forma de atuação do governo estadual na política de saúde em São Paulo.

A criação do SUS pela Constituição foi extremamente importante, pois marcou o rompimento com a política dual, seletiva e centralizada do período autoritário e instituiu um sistema com comando único em cada esfera de governo, destinado ao atendimento integral e universal da população e constituído por uma rede integrada, descentralizada, regionalizada e hierarquizada de ações e serviços, com a participação da União, estados e municípios. O papel de cada esfera no SUS foi definido pela Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990), que atribui aos municípios a responsabilidade pelo gerenciamento e a execução dos serviços públicos, cabendo aos estados executar ações e serviços de saúde, apenas de forma complementar<sup>72</sup>.

Definidas as atribuições de cada esfera no Sistema Único, o processo de descentralização das ações e serviços começou a ser preparado. Num primeiro momento, foi organizado pelas Normas Operacionais Básicas (NOB) e, num segundo momento, pelas Normas Operacionais de Assistência a Saúde (NOAS) e Pacto pela Saúde. Como foi apontado no primeiro capítulo deste estudo, as NOBs de 1993 e 1996 definiram, explicitamente, que o município é o lócus privilegiado para gestão e execução dos serviços de saúde e levaram ao radical avanço na responsabilidade municipal pela execução da política. As NOAS e o Pacto pela Saúde, por outro lado, fortaleceram a atribuição estadual nas questões relacionadas à regionalização, como organizar os serviços regionais, os serviços de referência intermunicipal e o atendimento de alta complexidade, tão importantes em um sistema hierarquizado como o SUS.

Para promover a descentralização das ações, as NOBs criaram modalidades de gestão às quais estados e municípios poderiam se habilitar, introduziu o critério de repasses fundo a fundo e deu início a expansão do valor das transferências do SUS. O Pacto pela Saúde, por sua

---

<sup>72</sup> As principais atribuições dos estados envolvem a formulação da política estadual de saúde; supervisão, financiamento e cooperação técnica com os municípios; coordenação da rede estadual de laboratórios de saúde pública e hemocentros; gerência das unidades que permaneçam em sua organização administrativa; promoção da municipalização dos serviços e das ações de saúde; responsabilidade pelo desenvolvimento de recursos humanos; acompanhamento, controle e avaliação das redes hierarquizadas do SUS; e identificação e gerência de estabelecimentos hospitalares de referência e dos sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional (CONASS, 2007a).

vez, extinguiu a figura da habilitação e organizou as transferências do SUS em cinco grandes blocos de financiamento, mas os repasses continuaram elevados, regulares e contínuos.

Como resultado deste processo, houve modificação na estrutura de financiamento da política da saúde nas esferas subnacionais, que passou a contar com uma maior participação de transferências vinculadas federais, imprimindo maior rigidez orçamentária, ao mesmo tempo em que ocorreu o crescimento dos dispêndios em saúde realizado por estados e municípios, impulsionado por aqueles repasses. Trata-se, portanto, de uma descentralização baseada na execução do gasto, já que estados e municípios ampliaram sua participação na realização dos dispêndios, mas a elaboração da política permanece com o governo federal. Se a União teve historicamente uma atuação expressiva no financiamento e na efetiva execução do gasto na política de saúde, sua presença permanece forte, mas agora por meio da elaboração e financiamento da política e do controle sobre o destino dos gastos no âmbito subnacional.

No estado de São Paulo, a habilitação estadual à modalidade de gestão mais avançada da NOB, no ano de 2003, provocou ampliação substancial das transferências federais vinculadas na composição de suas fontes de financiamento, mas também implicou a responsabilidade por um número superior de ações e o desenvolvimento de serviços mais complexos. O estado assumiu inclusive as atividades de saúde, até então sob responsabilidade da União, nos municípios não habilitados para tanto. Dentre todos os setores analisados neste estudo, a saúde é o que apresenta a maior participação de recursos federais entre suas receitas.

Outro ponto relevante sobre institucionalidade da política de saúde refere-se à criação da Emenda Constitucional nº 29, em 2000, que vincula receitas de impostos e transferências a gastos em saúde. É importante mencionar que as transferências fundo a fundo do SUS não entram neste cálculo.

A introdução da emenda estimulou o crescimento do volume de recursos próprios estaduais no financiamento da política de saúde, já que obrigou os estados aplicarem em ações e serviços de saúde um mínimo equivalente a 12% da arrecadação de impostos e transferências constitucionais, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos municípios. Todavia, o crescimento dos gastos no estado de São Paulo, como será visto, deu-se muito mais em função de sua habilitação à modalidade de gestão mais avançada da NOB em 2003 do que pela institucionalização da Emenda.

O gasto estadual em saúde apresentou trajetória semelhante, com expansão importante depois de 2003. Este aumento não significa que o estado de São Paulo passou a aplicar um volume superior de recursos para o desenvolvimento de uma política estadual própria de saúde, mas para executar a política federal. Desta maneira, a ampliação dos dispêndios veio acompanhada do menor poder estadual para desenvolver programas e coordenar ações de saúde em seu território, uma vez que representou sua inserção no processo de gestão da política de saúde federal.

As condições de financiamento e gasto também são influenciadas pelo quadro de restrição fiscal vivido pelos estados desde a assinatura do acordo de refinanciamento das dívidas com a União. Seus impactos sobre a institucionalidade da política de saúde no estado de São Paulo são claros: observa-se a ausência de recursos do endividamento entre suas fontes de receitas desde 1999; a redução dos repasses do Tesouro para os órgãos da administração indireta, dos quais o governo estadual passou a exigir o autofinanciamento; e os incentivos a entrada do setor privado na gestão de unidades de saúde, através das Organizações Sociais de Saúde (OSS), como meio de se livrar das limitações financeiras relacionadas às novas leis e regras fiscais. Como será detalhado adiante no item 3.2.1, os termos do contrato de renegociação da dívida estadual e a LRF limitaram a autoridade do governo estadual sobre as despesas de pessoal, deixando a alternativa de realizar os gastos correntes por meio da ampliação das despesas de custeio, o que impulsionou a adoção do modelo de gestão por OSS.

No estado de São Paulo, a criação do SUS e o conjunto de leis e normas que o seguiram também modificaram sua forma de atuação. Até o início dos anos 1980, a Secretaria contava com ampla rede própria de centros de saúde, onde realizava ações preventivas<sup>73</sup> e ações de vigilância epidemiológica e sanitária. Na rede hospitalar estadual, concentravam-se as ações de tratamento de tuberculose, hanseníase e psiquiatria, além das ações desenvolvidas pelos hospitais universitários. Os demais serviços de assistência médica e odontológica só eram garantidos aos beneficiários e contribuintes da previdência social e eram provisionados pelo Ministério da Previdência Social, através de serviços próprios ou da contratação de serviços privados de saúde, filantrópicos ou lucrativos (MENDES, 2006).

Com a instituição do SUS, da Lei Orgânica da Saúde e das NOBs, intensificou-se o processo de descentralização e municipalização dos recursos, serviços e ações de saúde no

---

<sup>73</sup> Crescimento e desenvolvimento infantil, imunização, pré-natal, controle e tratamento de algumas endemias, entre outros.

estado. No período entre 1987 e 1994, a maioria das unidades de saúde estaduais, que prestavam serviços de atenção primária à saúde, tais como as unidades básicas de saúde e os laboratórios locais, foram transferidas para a administração municipal, exceto na Capital. O município de São Paulo permaneceu sem habilitação nas diferentes formas de gestão municipal do SUS até 2001, quando pleiteou a Gestão Plena de Atenção Básica em Saúde (MENDES, 2006).

No estado de São Paulo, portanto, a atenção primária encontra-se sob gestão municipal, o que inclui algumas consultas médicas, controle de hipertensão e diabetes, ações de vacinação e ações coletivas de saúde bucal. No atual estágio do SUS, cabe à Secretaria de Estado da Saúde a responsabilidade geral pela formulação e coordenação da política no estado, pela gestão e regulação da assistência médica de maior complexidade (de caráter estadual e regional) e pela prestação dos serviços de saúde na rede de hospitais e ambulatórios que permanecem sob sua gerência e pelo auxílio a todos os sistemas municipais de saúde (MENDES, 2006).

A rede de serviços próprios estaduais, sejam eles administrados de forma direta, ou, como será visto adiante, por convênios com Organizações Sociais de Saúde – OSS, conta com 70 unidades hospitalares, 21 ambulatórios de especialidades isolados, sete hospitais universitários e 26 laboratórios regionais. Este conjunto de hospitais e ambulatórios oferece atendimento secundário geral e terciário mais especializado, totalizando 19 mil leitos e cerca de 700 mil internações anuais (SÃO PAULO, 2009f).

A Secretaria conta, ainda, com os órgãos da administração indireta: a Fundação para o Remédio Popular (FURP) que é o laboratório farmacêutico oficial do estado de São Paulo; a Fundação Oncocentro de São Paulo (FOSP), órgão de apoio da Secretaria da Saúde na política de Câncer; a Fundação Pró-Sangue – Hemocentro de São Paulo<sup>74</sup>; a Superintendência do Controle de Endemias (SUCEN), cuja finalidade é promover o efetivo controle de doenças transmitidas por vetores e seus hospedeiros intermediários<sup>75</sup>; o Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina Ribeirão Preto (HC/RP/USP) e o Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (HC/SP/USP).

---

<sup>74</sup> A Fundação Pró-Sangue é responsável pela coleta e garantia da qualidade do sangue e hemocomponentes para a política de saúde do estado. Coleta em média 15.000 bolsas por mês, volume equivale a quase 43% do sangue consumido na Região Metropolitana de São Paulo, 24% do estado e 7% do Brasil, segundo dados de 2007 (SÃO PAULO, 2008a).

<sup>75</sup> A SUCEN também realiza pesquisas e atividades necessárias ao avanço científico e tecnológico, cooperando técnica e financeiramente com os governos municipais, bem como subsidiando-os no controle de artrópodes peçonhentos e incômodos e outros animais envolvidos na cadeia epidemiológica das doenças transmitidas por vetores.

Os hospitais ligados à Faculdade de Medicina da Marília, à Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto e às faculdades de medicina da Unesp e Unicamp também desenvolvem serviços de atenção a saúde da população mas, diferentemente dos HCs da USP de São Paulo e de Ribeirão Preto, não são autarquias. Seus recursos incluem-se no orçamento das respectivas Universidades – estas sim são autarquias – e estão computados no gasto público estadual com saúde, apresentado neste estudo. Por esse motivo, não são analisados separadamente como os demais órgãos da administração indireta.

A estrutura estadual possui, ainda, o Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual – Iamspe, autarquia vinculada a Secretaria de Gestão<sup>76</sup>, que presta assistência médica, em 43 especialidades, aos servidores públicos e seus dependentes. O atendimento é realizado no Hospital do Servidor Público Estadual, ou através dos hospitais e médicos credenciados que atendem em clínicas ou consultórios particulares, em todo o estado (SÃO PAULO, 2010c).

Deste modo, as determinações legais e normativas, introduzidas desde a criação do SUS, e todo o processo de descentralização das ações de saúde modificaram o papel do governo estadual, que deixou de oferecer diretamente ações de atenção primária, atuando, neste nível de atendimento, apenas de forma indireta, mediante auxílio aos sistemas municipais, quando necessário.

A municipalização dos serviços de atenção primária, contudo, não provocou modificações expressivas na composição do gasto estadual com saúde. Os serviços de atendimento secundário e terciário não foram municipalizados e, dada sua maior complexidade, sempre tiveram uma participação superior nas despesas estaduais com saúde. Paralelamente, observou-se seu crescimento, em virtude da expansão da rede de hospitais e ambulatórios do estado.

Além disso, é importante destacar que, diferentemente da educação, os incentivos financeiros da União para a municipalização dos serviços de atenção à saúde, não resultaram em redução dos recursos federais para os governos estaduais, já que estes estavam relacionados à modalidade de gestão a qual os estados se habilitassem (CONASS, 2007b).

---

<sup>76</sup> Em 2008, o Iamspe foi transferido da Secretaria de Estado da Saúde, para a Secretaria de Gestão Pública, através do Decreto nº 52.747 de 26/02/2008.

### 3.2.1 A adoção do modelo de gestão por Organizações Sociais de Saúde<sup>77</sup>

A criação do gerenciamento de hospitais públicos por organizações sociais surgiu no decorrer da Reforma da Administração Pública, comandada pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, com a aprovação da Lei Federal nº 9.637/1998 (SANO, 2003; CARNEIRO Jr, ELIAS, 2006). No texto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, este tipo de entidade foi caracterizada como de interesse social e de utilidade pública, uma associação civil sem fins lucrativos (CONASS, 2006)<sup>78</sup>.

No estado de São Paulo, esta modalidade de gestão foi introduzida em 1998, com a aprovação da Lei Complementar nº 846/1998, pela Assembléia Legislativa. A legislação paulista se diferencia da federal em três aspectos relevantes: a criação de uma comissão avaliadora, composta por representantes do Legislativo, do Executivo e do Conselho Estadual de Saúde e a obrigatoriedade de atender exclusivamente aos pacientes do SUS. Outro ponto que as diferenciava, mas que foi alterado pela Lei Complementar nº 1.095/2009, dizia respeito à adoção da gestão por OSS apenas para novos equipamentos de saúde, ou seja, era proibida a transformação de estabelecimentos de saúde estaduais, que já se encontravam em funcionamento, em estabelecimentos geridos por organizações sociais<sup>79</sup>. A alteração legislativa abre espaço à ampliação das unidades de saúde gerenciados por OSS.

---

<sup>77</sup> Esta seção limita-se a descrever a introdução e o funcionamento da modalidade de gestão de estabelecimentos públicos de saúde por organizações sociais no estado de São Paulo e procura investigar quais fatores motivaram sua adoção. Não se propõe a fazer um estudo comparativo entre a qualidade, a economicidade e a satisfação dos usuários sobre os serviços oferecidos em hospitais da administração direta e em hospitais geridos por Organizações Sociais de Saúde. Este tipo de avaliação pode ser encontrado em Costa e Ribeiro (2004), Carneiro Jr e Elias (2006), Pahim (2009), Tomé (2009), Oliveira (2009) e Ferreira (2009).

De acordo com dados de abril de 2009, o estado de São Paulo possui 21 hospitais de perfil técnico-assistencial de nível secundário, três ambulatorios, duas farmácias e três laboratórios de análises clínicas, gerenciados por OSS (SÃO PAULO, 2009b). Em dezembro de 2010, estes número já alcançava 37 hospitais, 38 ambulatorios, 1 centro de referência, duas farmácias e três laboratórios de análises clínicas (SÃO PAULO, 2010h). As organizações sociais são de diferentes origens institucionais, tais como: religiosas (Casa de Saúde Santa Marcelina, Associação Congregação Santa Catarina), universitárias (Universidade Federal de São Paulo – Unifesp, Universidade Santo Amaro, Universidade Estadual de Campinas), sindicais patronais (Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo – SECONCI) e comunitárias (Sanatorinhos).

<sup>78</sup> A presença de entidades privadas sem fins lucrativos não são novidade no sistema único de saúde brasileiro e representam um importante complexo institucional a atuação do poder público no SUS, conforme previsto na Constituição (IPEA, 2002). No entanto, esta modalidade de gestão não deve ser confundida com gerenciamento de estabelecimentos públicos por Organizações Sociais de Saúde.

De modo geral, é o modelo de financiamento que determina a diferença entre os prestadores privados, conveniados pelo SUS, e as OSS (CARNEIRO Jr, ELIAS, 2006). Os primeiros têm seu pagamento feito por procedimentos e pela produção realizada. As OSS, por sua vez, são remuneradas por um orçamento global, acertado com a Secretaria de Estado da Saúde (SES), com repasses mensais, passíveis de negociação de acréscimos mediante comprovação de déficit.

<sup>79</sup> Em setembro de 2009, foi encaminhado, para votação na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, o projeto de Lei Complementar que visa substituir a LC nº 846/1998. As principais alterações compreendem: (1) permissão para que as OSS passem a gerenciar equipamentos públicos de saúde já existentes; (2) permissão para pagamento de vantagem pecuniária

Segundo Conass (2006), o principal fator que motivou sua adoção no país, reside na busca pela autonomia administrativa para estabelecimentos públicos de saúde. Esta é uma temática freqüente na área da saúde pública no Brasil, considerando que os gestores sempre buscaram, no escopo do direito administrativo, “atenuar a rigidez dos ritos e processos próprios da administração geral, tão avessos às práticas preconizadas para o sucesso da administração hospitalar” (CONASS, 2006). Com este objetivo, nas décadas de 1970 e 1980, diversos hospitais da administração direta foram transformados em fundações públicas, ou a elas subordinados. Mas, segundo os mesmos gestores, a atribuição de nova personalidade jurídica não se mostrou suficiente a medida que leis foram criadas para equipara-los aos órgãos da administração centralizada (CONASS, 2006).

Para os hospitais da administração direta, a medida adotada, com o propósito de obter maior autonomia administrativa, foi a terceirização progressiva dos serviços. “O que inicialmente se restringia a áreas de apoio, como informática, segurança, limpeza e alimentação, vem cada vez mais se estendendo às áreas finalísticas, sendo já bastante comum a contratação de cooperativas de especialidades médicas (anestesistas, p.ex.)” (CONASS, 2006).

Na contramão das tentativas de buscar maior autonomia administrativa para os estabelecimentos públicos de saúde, novas leis destinadas ao controle das despesas públicas de todos os órgãos da administração estadual foram criadas, sobretudo a partir da adoção de um novo papel para a política fiscal na década de 1990. Com a aprovação da lei Camata, lei nº 82/1995, as despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta não poderiam exceder a 60% da receita corrente líquida, em cada exercício financeiro, reforçando as queixas dos gestores (CONASS, 2006)<sup>80</sup>. Esta determinação foi consolidada pela LRF, que

---

permanente pela OSS a servidor afastado, com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria; (3) permissão para fundações de apoio aos hospitais de ensino atuem como Organizações Sociais, desde que existam há pelos menos dez anos. Em 18 de setembro de 2009, o projeto foi aprovado e resultou na Lei Complementar nº 1095.

Em novembro de 2010, novo Projeto de Lei Complementar foi encaminhado a Assembléia. Seu objetivo é autorizar a cobrança dos serviços de alta complexidade, prestados pela rede estadual gerenciada por OSS, aos usuários com plano ou seguro privado de saúde, desde que (a) a unidade de saúde seja a única detentora de mais de 50% da oferta de serviços de saúde em sua região de inserção e (b) preste serviços de saúde especializados e de alta complexidade.

<sup>80</sup> Como se vê, as principais limitações, apontadas pelos titulares de estabelecimentos públicos de saúde da administração direta, referem-se ao gasto e à administração de pessoal. Segundo Conass (2006), dentre as principais limitações apontadas, encontram-se: a impossibilidade de, por iniciativa própria e/ou com a agilidade necessária: demitir e contratar de acordo com a necessidade da organização; definir quadro de pessoal (quantitativo e cargos); definir níveis de remuneração, benefícios e vantagens, bem como incentivos diferenciados para premiar desempenho e critérios para progressão e capacitação; definir procedimentos, limites, modalidades e prazos de aquisição; definir regras de gestão e negociação de contratos; obter disponibilidade de recursos, segundo cronograma pré-definido; adotar contabilidade gerencial, baseada em controle de custos; alienar inservíveis e promover atualização tecnológica; e definir critérios e regras para manutenção de equipamentos e instalações.

também introduziu novos limites ao gasto e ao endividamento público, com regras de conduta permanente e outras de uso temporário, todas com o objetivo de manter as finanças estaduais dentro dos limites estabelecidos, como se discutiu no segundo capítulo deste estudo.

No estado de São Paulo, as limitações administrativas e financeiras apontadas acima incentivaram a adoção do modelo de gestão por OSS e a decisão do governo paulista de concluir, entre 1995 e 1998, obras inacabadas de quinze hospitais, iniciadas em gestões anteriores, marcou a implantação deste modelo no estado (BARATA, MENDES, 2006; SEIXAS, 2003; GOMES, 2006).

“Buscava-se maior agilidade e autonomia administrativa para estes novos hospitais, difíceis de encontrar, de modo geral, nas instituições sob administração direta do Estado [...] Por outro lado, é importante lembrar que sem essa proposta [das OSS], não seria possível, naquele momento, a contratação de funcionários para as unidades, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal e, anteriormente, a Lei Camata, limitavam os gastos do governo de São Paulo, com a folha de pagamento de funcionários” (BARATA, MENDES, 2006: 42).

Os termos do contrato de renegociação da dívida estadual e a LRF limitaram a autoridade do governo estadual sobre as despesas de pessoal, deixando a alternativa de realizar os gastos correntes por meio da ampliação das despesas de custeio. Como colocaram Conass (2006), Barata e Mendes (2006), Gomes (2006) e Seixas (2003) a adoção do modelo de gestão via OSS não seria possível sem a reforma da Administração Pública comandada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, mas este processo ganhou impulso graças à crise das finanças estaduais. O maior controle sobre as finanças públicas e o incentivo a produção de bens e serviços públicos pelo setor privado, implícitos no programa de ajuste fiscal e patrimonial dos estados, estão associados e fazem parte de um movimento mais amplo de reformulação do papel do setor público, implantado desde meados dos anos 1990.

### **3.3 A Institucionalidade das Políticas de Habitação e Transporte Público Urbano no Estado de São Paulo**

#### **3.3.1 A Institucionalidade da Política de Habitação no Estado de São Paulo**

Para compreender a institucionalidade da política de habitação no estado de São Paulo, é necessário considerar seu surgimento frente à desarticulação do sistema existente até

meados dos anos 1980, comandado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), e a ausência de uma definição clara pela Constituição de 1988 das responsabilidades das três esferas de governo. Segundo a Carta Federal, a implementação de programas nesta área compete a qualquer um dos entes da federação, embora devam se submeter às diretrizes gerais da União. Da mesma forma, a institucionalização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2005 não trouxe grande distinção sobre o papel dos estados e dos municípios, definindo apenas que a política nacional deve ser feita de forma descentralizada e em cooperação com estados e municípios que podem solicitar diretamente os recursos federais.

No estado de São Paulo, a criação da Secretaria e da CDHU, em 1982, representou a institucionalização de um sistema estadual de habitação e o rompimento com a política habitacional até então desenvolvida no estado, que funcionava segundo as regras definidas pelo governo federal. Com o fechamento do BNH e a criação do sistema estadual, os recursos de origem federal passaram a ser progressivamente marginais, ao mesmo tempo em que o governo estadual começou a destinar recursos do Tesouro do estado e a formular programas habitacionais com atributos próprios. A institucionalidade da política habitacional, portanto, conta com a presença marcante do governo estadual e com um sistema próprio formado pela Secretaria da Habitação e sua empresa, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU. A empresa concentra a maior parte das receitas e dos gastos do setor, pois é o agente promotor e executor da política<sup>81</sup>.

A maior presença do governo estadual também é reforçada pelo fato de a política habitacional do País não ser, desde o fechamento do BNH, organizada segundo um modelo nacionalmente articulado, não ter um programa de descentralização orientado pela municipalização e contar com uma menor proporção de transferências federais vinculadas entre as fontes de financiamento subnacional. Mesmo o acesso direto dos municípios aos recursos federais do FNHIS não é um empecilho, pois depende do processo de seleção pública de

---

<sup>81</sup> A CDHU atua como (i) agente promotor e executor da política estadual da habitação; (ii) agente técnico, responsável pelo apoio à realização de Planos e Programas Estaduais e/ou Municipais de habitação, através da prestação de serviços de assistência técnica, jurídico legal, comunitária e financeira; e (iii) agente operador do Sistema Financeiro de Habitação do Estado, celebrando convênios e contratando financiamentos junto a instituições financeiras nacionais e entidades internacionais, com o intuito de captar recursos e gerir os créditos e financiamentos concedidos aos beneficiários dos programas desenvolvidos pela Companhia.

A Secretaria cuida do planejamento e da programação das ações da política habitacional; do estabelecimento de diretrizes para atuação da CDHU; da definição de critérios para a concessão de financiamentos e subsídios aos beneficiários; da articulação dos programas de habitação com as demais políticas públicas; da atuação descentralizada e por parcerias, através de estímulo e apoio a programas municipais e da celebração de convênios com instituições públicas e privadas para construção de unidades habitacionais e outros equipamentos urbanos; e da gestão dos recursos e dos fundos da política estadual de habitação.

propostas pelo Ministério das Cidades e de emendas parlamentares no orçamento federal, não se configurando em repasses volumosos, regulares e contínuos, de forma que seu caráter mais errático dificulta o desenvolvimento de ações descoladas da esfera estadual por muitos municípios. Além disso, esta é uma política cujos bens produzidos são caros e exige ações em áreas complementares, como saneamento básico e infraestrutura urbana, de forma que há maior facilidade técnica e financeira para as prefeituras desenvolvê-la se participarem do programa estadual.

Identifica-se que, desde a criação do sistema estadual, as principais características da política habitacional paulista são a autonomia em relação ao governo federal e a reduzida participação municipal sobre as principais decisões da política (ARRETCHE, 1998). De modo geral, as prefeituras participam através da cessão do terreno e da implantação da infraestrutura urbana dos conjuntos habitacionais, enquanto o estado responde pelo desenvolvimento do projeto, execução das obras, cadastramento das famílias, financiamento e comercialização das moradias. Vale lembrar que, desde 2002, o estado vem executando obras de infraestrutura urbana, de responsabilidade das prefeituras, nos conjuntos habitacionais onde elas não cumpriram com esse compromisso.

A articulação com a União ocorre através de programas federais de habitação que envolvem o financiamento de projetos desenvolvidos pelas esferas subnacionais, mediante empréstimos da CEF e transferências voluntárias de recursos do Orçamento Geral da União.

A elevada participação de recursos próprios estaduais no financiamento das ações de habitação também foi importante para o fortalecimento do estado nesta política. Para tanto, foi essencial a aprovação da lei estadual nº 6.556, em 1989, que aumentou em 1% a alíquota-base do ICMS de uma lista de produtos e o respectivo acréscimo de receita passou a ser destinado, obrigatoriamente, ao financiamento de programas habitacionais de interesse social da CDHU (SÃO PAULO, 1989). Estes recursos, de renovação anual, tornaram-se a principal fonte de financiamento da política habitacional paulista.

Com a lei, a produção de moradias pelo governo do estado aumentou exponencialmente (ARRETCHE, 1998), aprofundando sua relevância institucional e política no setor. No período de 1985 a 1988, foram entregues pouco mais de duas mil unidades habitacionais ao ano. Já, entre os anos 1989 e 1991, esse montante subiu para uma média de 10

mil unidades ao ano; e, entre 1995 e 2009, para uma média de 20 mil unidades ao ano (CDHU, 2009d).

Em 1997, a lei nº 6.556 foi extinta, depois de julgada sua inconstitucionalidade. Desde então, o estado vem mantendo a alíquota do ICMS em 18% e a vinculação das receitas adicionais para habitação tornou-se genérica, constando, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO<sup>82</sup>. A política habitacional perdeu, com isso, a garantia legal de contar com um volume predeterminado de recursos fiscais.

Ao mesmo tempo, sua institucionalidade começou a ser influenciada pelas dificuldades financeiras estaduais observadas na década de 1990. As primeiras medidas de controle ao endividamento, adotadas pelo governo do estado<sup>83</sup> a partir de 1995, zeraram os recursos provenientes de operações de crédito da CDHU – estes eram obtidos através de operações junto ao Banco do Brasil e à CEF (CDHU, 2010a). O final dos anos 1990, portanto, marcam o fim da garantia legal de recursos de origem fiscal e de operações de crédito disponíveis para o setor habitacional no estado de São Paulo.

Outra alteração relevante no campo do financiamento com impactos sobre a institucionalidade da política refere-se à introdução de diretrizes de autossustentação financeira para empresas e fundações estaduais, motivada pelo novo contexto de contenção dos gastos. O propósito é forçar a administração indireta a financiar as despesas correntes com recursos próprios e desobrigar o Tesouro de realizar transferências com este objetivo, permitindo, assim, que direcione os recursos fiscais do estado para atender as despesas de capital.

Antes do programa de ajuste, as fundações e as empresas contavam com receitas próprias e com recursos do Tesouro para o financiamento de suas ações, além de captarem recursos adicionais, através do endividamento. Entretanto, no final dos anos 1990, começaram a se deparar com a redução dos repasses do Tesouro, com o fim do acesso ao crédito e foram inseridas nas regras de autossustentação financeira, devendo ampliar a participação de recursos próprios no financiamento de seus gastos. No caso da CDHU, a capacidade de financiamento com recursos próprios depende, majoritariamente, das prestações pagas pelos mutuários, que, por sua vez, estão relacionadas, primeiro, ao poder financeiro do mutuário e, segundo, à política de

---

<sup>82</sup> A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as metas e prioridades da administração pública estadual e dispõe sobre critérios e normas que garantam o equilíbrio das receitas e despesas do Orçamento do Estado.

<sup>83</sup> Como foi apontado no capítulo 2, em 1995, o governo estadual procurou subordinar a política fiscal paulista à lógica do programa de estabilização, com o objetivo de controlar do déficit público estadual.

subsídios da CDHU<sup>84</sup>. Observa-se, assim, que a capacidade de atuação do governo do estado de São Paulo no setor habitacional foi bastante impactado pelo novo contexto fiscal.

### 3.3.2 A Institucionalidade da Política de Transporte Público Urbano no Estado de São Paulo

A institucionalidade da política de transporte público urbano nos estados é marcada pela reduzida intervenção federal direta<sup>85</sup>, dependendo, sobretudo, da atuação dos governos estaduais e municipais. Alguns parâmetros delineiam a dinâmica das ações: i) a ausência de definição do papel dos estados na política de mobilidade urbana pela Constituição Federal de 1988; ii) a estadualização dos sistemas de trens urbanos das regiões metropolitanas; iii) a ausência de vinculações constitucionais de recursos e de programas direcionados a municipalização das ações; iv) a relevância das operações de crédito na realização dos investimentos destinados à ampliação dos sistemas; v) a importância da esfera estadual na execução e financiamento da política no âmbito metropolitano e vi) o ajuste fiscal e patrimonial dos estados, ao interferir na capacidade financeira de desenvolver programas e ações, fez com que a administração estadual passasse a exigir o autofinanciamento das empresas e, neste setor em particular, ampliasse o incentivo à concessão dos serviços. Com isso, o financiamento desta área tem como particularidade, na comparação com as demais políticas analisadas neste estudo, o fato de ter a presença de recursos privados entre suas fontes de receitas.

Embora a Constituição tenha deixado os estados excluídos, quando tratou da distribuição de competências entre os três níveis de governo, atribui ao poder estadual, “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Neste sentido, o artigo 158 da Constituição do estado de São Paulo estabelece que “em região metropolitana ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de

---

<sup>84</sup> A regra básica da Política de Subsídios da CDHU consiste na fixação de um limite máximo de comprometimento da renda familiar, com o pagamento das prestações. Refere-se, portanto, a uma modalidade de subsídio direto que é realizada através de descontos concedidos no valor da prestação paga pelo mutuário, de acordo com sua capacidade de pagamento (CDHU, 2009a). Além dos subsídios, existem programas específicos nos quais a CDHU constrói unidades habitacionais, diretamente ou em parceria com as prefeituras, sem despesa para as famílias beneficiadas, são os programas Moradia Indígena e Moradia Quilombola (CDHU, 2009e).

<sup>85</sup> A atuação federal direta ocorre apenas mediante os sistemas de trens da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Maceió, Recife, João Pessoa e Natal e da Empresa de Trens Urbanos (Trensurb) na região metropolitana de Porto Alegre, empresas vinculadas ao Ministério das Cidades desde 2003.

caráter regional será efetuado pelo estado, em conjunto com os municípios integrantes das respectivas entidades regionais”, cabendo ao governo estadual a operação do transporte coletivo de caráter intermunicipal, diretamente ou mediante concessão ou permissão. Assim, a política de transporte público urbano, desenvolvida pelo governo do estado de São Paulo, está relacionada aos serviços de transporte interurbano nas regiões metropolitanas, a saber: Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) e Região Metropolitana de Campinas (RMC) que, em conjunto, abrigam mais de 59% da população total do estado (FUNDAÇÃO SEADE, 2010).

As ações do governo estadual são desenvolvidas pela Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM) e por suas empresas, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) e Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô).

A STM é responsável pela definição da política estadual de transportes urbanos de passageiros para as regiões metropolitanas, envolvendo os sistemas metroviário, ferroviário, de ônibus e trolebus e demais divisões modais de interesse metropolitano. Também é responsável pela organização, coordenação, operação e fiscalização do sistema metropolitano de transportes público de passageiros e por sua infraestrutura.

A EMTU, criada em 1977, por incentivo do governo federal<sup>86</sup>, é responsável pelo planejamento e fiscalização do sistema de transporte de baixa e média capacidade<sup>87</sup>, operado por empresas privadas, na modalidade de concessão ou permissão<sup>88</sup>. O sistema de transporte sobre

---

<sup>86</sup> O governo federal estabeleceu, à época, que cada região metropolitana do país tivesse uma empresa, controlada pelo respectivo governo estadual, responsável pelo gerenciamento do transporte público intermunicipal metropolitano. Em 1988, a EMTU começou a gerenciar e fiscalizar o Sistema de Transporte Intermunicipal de passageiros por ônibus na RMSP que, até então, era feito por meio de ônibus rodoviários controlados pelo Departamento Estadual de Estrada e Rodagem (DER). A criação da RMBS, em 1996, fez com que a EMTU assumisse, no ano seguinte, o gerenciamento do transporte coletivo intermunicipal da região, substituindo o DER, nesta função. Em julho de 2000, o mesmo ocorreu na RMC, criada pela lei estadual nº 870 de 19 de junho de 2000.

<sup>87</sup> O sistema gerenciado pela EMTU está dividido em sistema regular e sistema fretamento. O sistema regular compreende o serviço comum (ônibus urbanos comuns, com transporte de passageiros sentados e em pé), o serviço seletivo (ônibus do tipo rodoviário, com transporte apenas de passageiros sentados), o serviço Aeroporto (*Airport Bus Service*) e o sistema ponte ORCA.

<sup>88</sup> A concessão é um contrato administrativo realizado com pessoa jurídica por prazo determinado, devendo ser precedido de licitação na modalidade concorrência. A permissão é um contrato precário de adesão realizado com pessoa física ou jurídica, sem prazo determinado (pode ser revogado ou alterado a qualquer momento pela administração pública, por motivo de interesse público) e que deve ser precedido de licitação em qualquer modalidade. Nos dois casos, a empresa privada recebe do Estado a delegação para executar serviço público por sua conta e risco, sendo, em geral, remunerado por meio de tarifas cobradas dos usuários (MELLO, 1998).

trilhos, por sua vez, é operado pela CPTM e pelo Metrô que também participam de seu planejamento, gerenciamento e expansão<sup>89</sup>.

A execução dos serviços de transporte público urbano, desde seu surgimento, depende sobremaneira das esferas estaduais e municipais, com uma atuação expressiva das prefeituras através de sistemas municipais de ônibus urbanos. Esta característica está presente no setor desde antes dos impulsos descentralizadores introduzidos pela Constituição e que ganharam força em meados da década de 1990. A Constituição reafirmou tal característica e definiu como responsabilidade municipal organizar e prestar os serviços de transporte público urbano, cabendo à União a definição das diretrizes, enquanto os estados ficaram excluídos da distribuição de competências.

O governo federal, no entanto, não implementou programas para a municipalização das ações de mobilidade urbana executadas pela União até início dos anos 1990. O que ocorreu foi a transferência para os estados da gestão dos sistemas ferroviários das regiões metropolitanas, depois da privatização da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), e dos sistemas operados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), através do Programa de Estadualização dos Sistemas de Trens Urbanos de Passageiros sobre Trilhos. Este último programa foi introduzido, na década de 1990, com o Plano Nacional de Desestatização e consistiu na recuperação e modernização de todos os sistemas operados pela CBTU, com o objetivo de estadualizá-los e, posteriormente, privatizá-los (CBTU, 2008).

No estado de São Paulo, os sistemas operados pela CBTU no período de 1984 a 1994 foram transferidos, naquele último ano, para a CPTM. Como resultado, aumentaram as responsabilidades e os gastos do governo estadual com os serviços de transporte coletivo, devido às despesas para manutenção e operação dos sistemas adquiridos, além dos gastos relacionados ao aprimoramento e à expansão da infraestrutura dos serviços de trens metropolitanos – desde a criação da CPTM, onze novas estações foram construídas (CPTM, 2011). Cabe aqui uma comparação. Enquanto na saúde a habilitação estadual à modalidade de gestão mais avançada da NOB resultou em aumento das atribuições e dos gastos, mas, simultaneamente, trouxe ampliação das transferências federais ao estado, a estadualização dos sistemas da CBTU resultou na

---

<sup>89</sup> A CPTM foi criada em 1992, a partir da incorporação das linhas ferroviárias da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Ferrovia Paulista S/A. (Fepasa), que faziam o transporte de passageiros nas regiões metropolitanas do estado.

A Companhia do Metrô, a mais antiga dentre as empresas da STM, foi criada em 1968, com sua primeira viagem comercial realizada em 1974. O Metrô foi idealizado e fundado pela prefeitura, mas, devido a seu alto custo, foi assumido pelo governo estadual. Seus serviços restringem-se ao município de São Paulo.

expansão das responsabilidades e dos gastos, mas não dos recursos recebidos da União. Os únicos recursos adicionais são as receitas próprias da companhia que correspondem a 30% do total de receitas da CPTM, em média, no período de 1995 a 2009 (SÃO PAULO, 2010b). A incorporação das linhas da CBTU traduziu-se, portanto, muito mais na ampliação dos dispêndios sob responsabilidade do estado do que em aumento das receitas.

Outra característica importante sobre a institucionalidade da política de transporte público urbano do estado de São Paulo refere-se à reduzida articulação do governo estadual com as demais esferas de governo. De forma semelhante à política de habitação e diferente da saúde, a política de mobilidade urbana do País não é organizada a partir de um sistema nacionalmente articulado, o que reforça a reduzida interação entre as esferas de governo no seu desenvolvimento, ao mesmo tempo em que deixa espaço a uma atuação mais expressiva da esfera intermediária. É uma característica desta política a presença importante do governo estadual na sua execução.

O relacionamento do governo paulista com os municípios ocorre através da participação das prefeituras na definição do trajeto de linhas e na cessão de terrenos para construção de terminais de ônibus intermetropolitanos. No município de São Paulo, esta articulação estende-se à política de integração tarifária dos sistemas, com o sistema de ônibus urbanos municipal. A mesma política tarifária começou a ser implantada, em 2011, em alguns municípios da RMC.

O relacionamento com a esfera federal, por sua vez, ocorre mediante a captação de crédito junto ao BNDES e à CEF, para a execução dos projetos estaduais de mobilidade urbana. Esta articulação, no entanto, é limitada pelas restrições ao endividamento, impostas pela lei nº 9.496/1997 e pela LRF, já que a realização dos empréstimos está condicionada à comprovação da capacidade de endividamento dos governos subnacionais e à obrigação de reduzir o grau de endividamento e permanecer dentro dos limites legais. Existem, neste sentido, obstáculos aos objetivos dos programas federais que restringem a capacidade subnacional de realizar e ampliar as ações de transporte público urbano<sup>90</sup>.

Sobre os programas envolvendo transferências de recursos não onerosos do orçamento geral da União, é importante enfatizar que somente os municípios têm acesso aos mesmos e seu

---

<sup>90</sup> Esse é um dos motivos para a não utilização dos recursos destes programas por estados e municípios. De acordo Machado e Burgarelli (2010), desde 2007, R\$ 1,2 bilhão de recursos do Programa Nacional de Mobilidade Urbana, voltado ao financiamento de projetos de estados e municípios, não foram utilizados.

recebimento depende da seleção de propostas pelo Ministério das Cidades. Embora não se configurem como transferências em valores elevados e de caráter regular e contínuo, como é feito na saúde e no ensino básico, manifesta a articulação financeira direta dos municípios com União, sem a participação estadual e reforça a característica de reduzida interação federativa no desenvolvimento da política. A situação não é um entrave à gestão da política estadual de transporte metropolitano, devido ao elevado custo dos serviços de alta capacidade que impossibilitam a sua execução pelas prefeituras. Entretanto, figura-se como um entrave à maior eficiência e eficácia da política, conforme já mencionado no item 2.3 deste estudo, pois permite aos municípios das regiões metropolitanas desenvolverem ações descoladas dos sistemas estaduais de transporte metropolitano.

Por fim, vale ressaltar que no final de década de 1990 importantes alterações na forma de executar e financiar a política começaram a ser promovidas pelo estado, como resultado de um movimento introduzido pela esfera federal. Tais mudanças estavam relacionadas às idéias de redefinição da natureza e do alcance da intervenção estatal e foram influenciadas pelo segundo eixo do Programa de Apoio a Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados e pelas recomendações dos organismos financeiros multinacionais, ambos direcionados à transformação do papel do investimento público no crescimento econômico e ao incentivo à entrada da iniciativa privada nos setores produtivos estatais. As alterações mais importantes, neste sentido, referem-se à concessão ao setor privada, em 1997, do Corredor Metropolitano São Mateus-Jabaquara<sup>91</sup> – primeira concessão no transporte público urbano do país – e à Parceria Público-Privada da linha 4 do Metrô, em 2006.

### 3.3.2.1 Concessões e Parcerias Público-Privadas na Política de Transporte Público Urbano do Estado de São Paulo

A concessão do Corredor São Mateus-Jabaquara compreende a transferência oficial de sua operação, para a iniciativa privada, por 20 anos, e trata-se de uma concessão comum. Desta forma, a empresa concessionária paga uma taxa de outorga ao estado<sup>92</sup> e responsabiliza-se pela

---

<sup>91</sup> O Corredor Metropolitano São Mateus-Jabaquara é um corredor de ônibus, com extensão total de 33 km de vias exclusivas. Foi construído, em 1988, pela EMTU que começou a operá-lo no trecho entre o terminal Ferrazópolis e o terminal São Mateus. O trecho restante, até o Jabaquara, entrou em operação em 1990.

<sup>92</sup> A empresa vencedora da licitação foi a que ofereceu o maior percentual ao setor público sobre as receitas do corredor (taxa de outorga) e atendeu aos critérios da proposta técnica do edital (EMTU, 2009).

manutenção e conservação da infraestrutura e do sistema viário, pela eletrificação da frota e aquisição de ônibus adicionais. Estas ações são executadas pela empresa privada, com recursos obtidos da cobrança de tarifas aos usuários, sem participação de recursos públicos (SÃO PAULO, 1998d; EMTU, 2009).

A Parceria Público-Privada (PPP) da linha 4 do Metrô, diferentemente da concessão do corredor São Mateus-Jabaquara, trata-se de uma concessão patrocinada, pelo prazo de 30 anos, para sua operação. Este tipo de concessão envolve, além da cobrança de tarifa aos usuários, a contraprestação pecuniária do setor público ao parceiro privado. Difere, portanto, da concessão comum na qual não há participação de recursos públicos<sup>93</sup>.

As despesas relacionadas à implantação da nova linha também agregam recursos públicos e privados. Os recursos da empresa privada serão destinados à compra do material rodante e dos sistemas operacionais, enquanto os recursos públicos estaduais deverão financiar a construção de túneis, pátio de manobras e estações e a compra dos trilhos e parte dos sistemas. Ao todo, a empresa privada financiará US\$ 340 milhões (27%) e o Estado, US\$ 922 milhões (73%) dos custos de implantação da linha (METRÔ, 2005).

Um ponto a ser detalhado diz respeito ao papel decisivo do Banco Mundial para a adoção da PPP da Linha 4. No final dos anos 1990, quando o estado iniciou as negociações com o Banco, para a obtenção do financiamento destinado a construção da linha, este condicionou a concessão do empréstimo a alguma forma de participação privada no projeto. De início, o governo estadual pensou na adoção de uma concessão comum, mas, dado o caráter subsidiado dos serviços do Metrô, esta não seria possível. Na década seguinte, quando surgiram as discussões sobre a Lei nº 11.079/2004, que instituiu as normas gerais para a licitação e contratação de Parceria Público-Privada, o estado encontrou uma forma de incluir o setor privado no projeto da Linha 4, obtendo, assim, o financiamento do Banco Mundial. Simultaneamente, o acordo de refinanciamento da dívida intensificou os limites ao endividamento do estado, restringindo o valor dos empréstimos a serem obtidos junto ao Banco Mundial e reforçando a

---

<sup>93</sup> A Parceria Público-Privada é uma modalidade de concessão, na qual uma empresa privada executa e opera projetos, sendo, para tanto, remunerada pelo setor público. É próprio da PPP não ser viável apenas pela cobrança de tarifa, dependendo, da contraprestação do estado. Neste caso, ao invés de pagar a taxa de outorga, a empresa privada recebe recursos públicos.

Existem dois tipos de PPPs: a concessão administrativa e a concessão patrocinada. A concessão administrativa envolve um contrato de prestação de serviços dispensado, direta ou indiretamente, à Administração Pública. Relaciona-se a execução de obra e/ou fornecimento e instalação de bens. Como não há cobrança de tarifa aos usuários, a empresa privada é integralmente remunerada pelo setor público. Já a concessão patrocinada compreende a concessão de serviços públicos, ou de obras públicas, a usuários que pagam tarifa. Neste caso, a empresa privada é remunerada pelas tarifas dos usuários e por contraprestação pecuniária paga pelo setor público (SÃO PAULO, 2009a).

idéia de participação de recursos privados no projeto (METRÔ, s/d.)<sup>94</sup>. O estado havia perdido, também, a alternativa de captação de crédito junto aos bancos próprios, em virtude de sua privatização – a construção da linha 1 do Metrô contou com financiamentos do Banespa, na década de 1970, que captava empréstimos externos e os repassava as empresas estaduais, entre elas o Metrô (METRÔ, s/d., DALL'ACQUA, 1997).

A influência do Banco Mundial e das diretrizes federais de reforma do Estado, intensificadas pelo baixo crescimento das receitas públicas estaduais e pelas limitações ao gasto e ao endividamento subnacional nos anos 1990, forçou o estado a buscar formas alternativas para o financiamento de projetos de infraestrutura, como o da linha 4 do Metrô.

Se de início o estado foi levado a adotar a parceria por influência de um movimento introduzido pelo governo federal para a redefinição do papel do estado no desenvolvimento econômico e também por questões relacionadas às dificuldades fiscais e financeiras vividas pelo estado, posteriormente, no final dos anos 2000, o governo estadual adotou uma postura mais ativa na realização de PPPs. Tanto é que mesmo com o crescimento econômico e das receitas estaduais depois de 2004, o governo do estado intensificou as tentativas de estender as PPPs a outros projetos, como as obras do Expresso Aeroporto, a modernização da linha 13 da CPTM, os serviços de manutenção e modernização dos trens da linha 8 da CPTM (concessão administrativa), o Sistema Integrado Metropolitano da RMBS e diversos outros setores, como saneamento, habitação, energia e sistema penitenciário (SÃO PAULO, 2009a). Desta forma, as concessões e as PPPs, bem como as organizações sociais de saúde, consistem na participação privada na execução de serviços públicos, decorrente da nova *fiscalidade* implantada no País na década de 1990, mas que acabou se consolidando no âmbito da administração estadual.

A justificativa do governo estadual para a PPP é “não onerar demasiadamente, em termos fiscais, o estado” (SÃO PAULO, 2009a), além da possibilidade de transferir à iniciativa privada o ônus de contrair dívida para a captação de recursos necessários ao projeto – no caso da linha 4, a concessionária conta com empréstimos do BID, de aproximadamente US\$ 260 milhões, para aquisição dos 14 trens previstos na fase I. Todavia, o estado desconsidera um conjunto de novas despesas que não tem com a Companhia do Metrô, mas terá com a empresa concessionária.

---

<sup>94</sup> Apesar deste fato, o artigo 28 da lei federal nº 11.079/2004 estabelece o limite de 1% da RCL, para a soma das despesas de caráter continuado, derivadas do conjunto de PPPs já contratadas, para todos os entes federados. Segundo informações da Unidade de PPP da Secretaria de Economia e Planejamento, as despesas continuadas da PPP da linha 4 – Amarela obedecem a esse artigo.

Estas despesas compreendem a contrapartida pecuniária do setor público à empresa privada, um ressarcimento para o caso de defasagem entre a tarifa pública e a tarifa de remuneração do concessionário<sup>95</sup>, além das compensações financeiras que começará a pagar ao setor privado a partir de 2011, em virtude do atraso na conclusão das obras da linha<sup>96</sup>. Ademais, após sua inauguração, se a demanda for inferior a 90% da demanda projetada pelo estado, o concessionário também receberá uma compensação financeira<sup>97</sup>. Deste ponto de vista, perde a validade o argumento de que a PPP trouxe um alívio, em termos fiscais, para o estado.

O argumento fica mais fragilizado quando se observa que, além das novas despesas, o estado deixou de obter receitas de impostos relacionados a compra dos trens e sistemas pela empresa privada. Os benefícios fiscais concedidos a STM, como isenção de ICMS na aquisição de material rodante e sistemas, uma vez aprovados pelo Conselho de Política Fazendária (Confaz), foram concedidos a empresa privada. Apenas em alguns itens, para os quais há similares nacionais, ocorreu a incidência de ICMS sobre importação.

---

<sup>95</sup> O modelo de concessão definiu que a remuneração da empresa concessionária será feita segundo a tarifa de remuneração do concessionário multiplicada pelo número de passageiros transportados, além da contraprestação fixa no valor de R\$ 75 milhões (valores de 2005) em 48 parcelas mensais (METRÔ, 2004).

A tarifa de remuneração do concessionário será, inicialmente, igual a tarifa pública anual (com data base de janeiro de 2005) que é a tarifa paga pelos usuários, definida pelo governo do estado. Os reajustes da tarifa de remuneração do concessionário serão feitos anualmente. Nos primeiros quinze anos, será utilizada uma média entre o Índice de Preços ao Consumidor, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (IPC/Fipe), e o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M/FGV). Nos demais anos, o reajuste será feito apenas com base no IPC/FIPE.

O estado continua livre para cobrar do usuário o que julgar adequado. Se for do interesse do governo reajustar a tarifa pública a uma taxa inferior a dos índices utilizados para o reajuste da tarifa de remuneração do concessionário (IPC/Fipe e IGP-M/FGV), a empresa privada receberá a diferença entre a tarifa pública e a tarifa de remuneração do concessionário, esta é a compensação citada no parágrafo do texto.

Ademais, está prevista a divisão de receitas em 50% para o concessionário e 50% para o Metrô e CPTM, para o caso de passageiros que utilizam a linha 4 e demais linhas do Metrô e/ou da CPTM. O sistema de arrecadação das receitas será centralizado e contará com uma *Clearing House* para medir e distribuir as receitas correspondentes a cada participante. O Sistema Único de Arrecadação de Tarifas será gerenciado por uma empresa privada.

Todas as gratuidades vigentes nas demais linhas do Metrô, que beneficiam, em diferentes valores, idosos, portadores de necessidades especiais, estudantes, desempregados e militares, também valerão para a linha 4. A empresa privada contará com o ressarcimento integral, com recursos do Tesouro do estado, destas gratuidades. Mas estas não serão consideradas despesas de PPP, pois estão inseridas na política tarifária do estado.

<sup>96</sup> Diante da possibilidade de riscos de atraso na obra, implantou-se um mecanismo de compensação ao setor privado. Um atraso superior a três meses, tanto na fase I como na fase II, com conseqüente atraso para o início da operação da linha, implica compensação financeira do estado a empresa privada.

<sup>97</sup> A modelagem da concessão instituiu um mecanismo de compartilhamento de riscos, para o caso de a demanda projetada não se materializar. Este mecanismo, que será aplicado durante a fase I e durante os seis primeiros anos da fase II, baseia-se numa faixa para variação de até 10% para mais ou para menos, onde não haverá compensação financeira. Isso quer dizer que, na hipótese de a demanda observada situar-se entre 90% e 110% da demanda projetada, não haverá nenhum tipo de compensação financeira das partes. Caso a demanda mostre-se inferior a 90% da demanda projetada, o concessionário receberá uma compensação financeira para cobrir tal diferença, ou seja, a taxa de remuneração do concessionário será ajustada para cima. Caso a demanda observada seja superior a 110% da projetada, a tarifa de remuneração do concessionário será reajusta para baixo.

As regras de compartilhamento de risco e a contraprestação do setor público estão inseridas na lei federal nº 11.079/2004 sobre PPP.

Por fim, a entrada do setor privado, juntamente com os mecanismos de compartilhamento de riscos, provoca mudanças no sistema de transportes metropolitanos que podem ser negativos do ponto de vista dos usuários. Isso porque, para evitar a competição entre as linhas de ônibus intermunicipais da EMTU e a linha 4 do Metrô, o governo do estado deverá extinguir as linhas da EMTU com potencial de concorrer com a linha 4 do Metrô. Seu objetivo é mitigar o risco de inviabilizar financeiramente ambos modais (METRÔ, s/d.), ainda que a abrangência da nova linha do Metrô, nas fases I e II, limite-se ao município de São Paulo, e as linhas da EMTU atendam a outros municípios da RMSP.

As alterações institucionais visando incentivar a entrada de recursos privados não impediram que a expansão dos investimentos, dos sistemas e dos serviços oferecidos continuassem a depender da capacidade financeira do Tesouro estadual. Os sinais mais claros disso encontram-se (i) na reduzida participação dos recursos privados no projeto da linha 4 do Metrô (27% do total), cuja participação ainda prescinde da contraprestação pecuniária do setor público e de um conjunto de mecanismos de mitigação de riscos ao parceiro privado, e (ii) nos demais projetos da STM, que contaram exclusivamente com a participação de recursos públicos e representam a maior parte da expansão dos sistemas no período analisado. Estes compreendem expansão das linhas 1 e 2 do Metrô, construção da linha 5, aquisição de novos trens e sistemas para Metrô e CPTM, modernização e prolongamento das linhas da CPTM e projetos direcionados a melhoria da infraestrutura viária dos sistemas de ônibus metropolitanos.

### **3.4 Considerações Finais**

O capítulo procurou descrever a institucionalidade das políticas de ensino básico, saúde, habitação e transporte público urbano no estado de São Paulo, para mostrar o espaço e a capacidade de atuação do governo paulista no âmbito destas políticas. Buscou mostrar, adicionalmente, que o novo contexto fiscal, associado às idéias de reforma do papel do setor público na economia, provocou alterações não apenas do ponto de vista do gasto e do financiamento das políticas sociais do estado, como também sobre a estrutura de atuação do governo estadual<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> As questões relacionadas ao financiamento e ao gasto social serão apresentadas nos capítulos seguintes.

Foram analisados quatro setores: ensino básico e saúde, que contaram com a vinculação constitucional de recursos e que vêm sofrendo um processo de municipalização de ações; e habitação e transporte metropolitano, que não apresentaram nenhuma destas características. Entretanto, cada um dos setores possui singularidades.

A política de ensino básico, desenvolvida pelo estado, foi bastante influenciada pelo processo de municipalização do ensino fundamental, que diminuiu o número de alunos matriculados em sua rede e levou ao à expansão das despesas de contribuição do estado ao Fundef/Fundeb.

No caso da saúde, a transferência das ações de atenção básica para os municípios não provocou mudanças expressivas no campo do gasto e do financiamento da política estadual, embora o estado tenha deixado de gerenciar uma rede própria de unidades básicas de saúde. As principais alterações, neste setor, vieram da habilitação estadual à modalidade de gestão mais avançada da NOB, da introdução da Emenda Constitucional nº 29 e do modelo de gestão por organizações sociais.

A política estadual de habitação, por sua vez, caracterizou-se pela ausência de mudanças significativas do ponto de vista de sua estrutura de atuação, mas com alterações importantes em seu financiamento. Estas referem-se ao fim da vinculação constitucional de recursos, à impossibilidade de realizar operações de crédito pela CDHU e à diretriz de autossustentação financeira da empresa. Estas mudanças tornaram a estrutura e o poder de atuação estadual, nesta política, mais vulnerável.

Por fim, o setor de transporte público urbano caracterizou-se pela implementação de concessão e parceria público-privada, fomentada pelas agências multilaterais e pela nova forma de pensar o papel do setor público no crescimento econômico. A expansão dos investimentos e dos serviços de transporte público urbano, no entanto, continuam a depender dos aportes do Tesouro do estado.

As alterações nas formas de atuação estadual nestes setores, ao lado do processo de ajuste das finanças públicas estaduais, refletiram-se nas principais características do financiamento e do gasto dos setores aqui analisados, como será visto nos dois capítulos seguintes.



## **CAPÍTULO 4 – O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO NO PERÍODO DE 1997 A 2009.**

O presente capítulo apresenta um estudo do financiamento das políticas de ensino básico, saúde, habitação e transporte público urbano no estado de São Paulo, no período de 1997 a 2009<sup>99</sup>. O propósito é avaliar as condições de financiamento destas políticas num período em que elas são determinadas, de um lado, pelo Programa de Apoio a Reestruturação e Fiscal e Financeira de 1997 que resultou no ajuste fiscal, na reforma patrimonial e nas restrições ao acesso às operações de crédito e abriu caminho a introdução da LRF e, de outro, pela intensificação do movimento de descentralização das políticas sociais promovido desde meados da década de 1990. Ademais, são consideradas as influências do desempenho da economia sobre as receitas públicas estaduais.

O capítulo mostra como o processo de descentralização das políticas, que ganhou força nos anos 1990, afetou os setores de ensino básico e saúde, ao direcionar-se predominantemente à municipalização das ações. Destaca-se que, em 1998, parcela da cota parte estadual do salário-educação começou a ser diretamente repassada às prefeituras e as transferências aos municípios do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aumentaram substancialmente. Da mesma forma, na saúde, mais de 70% do total transferido anualmente pelo SUS, entre 1995 e 1999, destinou-se aos municípios (GARSON; ARAÚJO, 2001).

O processo de ajuste fiscal, por sua vez, atingiu a todas as políticas estudadas de maneira indiscriminada, uma vez que não é mais possível acessar livremente os recursos do endividamento como alternativa complementar ao financiamento de projetos, tampouco é possível utilizar os bancos e empresas públicas estaduais para alavancar os gastos acima do que seria possível baseado apenas nas receitas fiscais, intensificando a dependência estadual em

---

<sup>99</sup> A disponibilidade de informações poderá alterar o período de avaliação que, em alguns casos, estende-se a 1995-2009. Os dados utilizados provêm de tabelas extraídas do Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária – SIGEO e do Sistema de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário das Empresas – SOE. Os dados do SIGEO foram utilizados no estudo das receitas da administração direta, fundações e autarquias, enquanto as informações das empresas foram analisadas a partir dos dados disponibilizados no SOE.

Todos os valores monetários, apresentados neste capítulo, estão expressos em preços de dezembro de 2009, utilizando-se como deflator o Índice de Preços ao Consumidor (IPCA/IBGE).

relação aos recursos próprios. O bom desempenho destes é indispensável tanto ao alcance das metas do ajuste, quanto ao desenvolvimento das políticas estaduais.

Busca-se, a partir desta avaliação, compreender as limitações financeiras vividas pelo estado e sua influência sobre o poder estadual de desenvolver políticas, de modo a ressaltar as particularidades de cada setor analisado e a entender a influência das condições de financiamento sobre o movimento dos gastos das respectivas áreas a ser apresentado no próximo capítulo.

#### **4.1 O Financiamento da Política de Educação Básica no Estado de São Paulo**

A estrutura de financiamento da política estadual de ensino básico tem como principal característica a elevada dependência dos recursos próprios estaduais. Ao longo dos últimos anos, contudo, novos aspectos ganharam relevância, como as transformações associadas ao programa de ajuste fiscal e à municipalização do ensino fundamental. O processo de ajuste das contas públicas restringiu fortemente o acesso às operações de crédito, refletindo-se na quase nula participação de recursos de terceiros no financiamento da educação básica. Ademais, levou o estado a impor a obrigatoriedade dos órgãos da administração indireta de se autofinanciarem e reduzirem sua dependência de repasses do Tesouro. Paralelamente, a municipalização em curso no ensino fundamental provocou a diminuição dos repasses federais, que passaram a ser direcionados aos municípios, agora responsáveis por maior número de matrículas.

A estrutura de financiamento da área de ensino básico é fortemente dependente dos recursos próprios estaduais e, dentre todas as políticas analisadas neste estudo, é a que conta com a maior participação de recursos do Tesouro estadual entre suas receitas – participação em torno de 90%, em todos os anos em avaliação (12<sup>a</sup> coluna da tabela 4.1). No entanto, os recursos vinculados federais, apesar de sua menor relevância, mantinham peso expressivo até 2004, mas, a partir daí, apresentaram tendência de queda em razão do avanço do processo de municipalização do ensino fundamental.

Outro ponto a ser mencionado refere-se à ausência de recursos provenientes de operações de crédito, entre as receitas do setor, desde 1999 (16<sup>a</sup> coluna da tabela 4.1). Estes recursos, em 1997 e 1998, ainda contribuía com parte do financiamento, deixando de constar como receitas da política de educação básica depois do acordo de refinanciamento das dívidas estaduais. Este é um forte indicativo da influência do novo contexto fiscal, no qual o estado ficou

impedido de lançar títulos, perdeu a articulação financeira com bancos próprios, teve seu acesso à captação de empréstimos substancialmente reduzidos e comprometeu-se a diminuir a relação DCL/RCL, sendo forçado a reduzir as receitas provenientes de operações de crédito como fonte de financiamento para seus gastos. Com isso, a dependência da política de educação com relação aos recursos próprios estaduais foi acentuada.

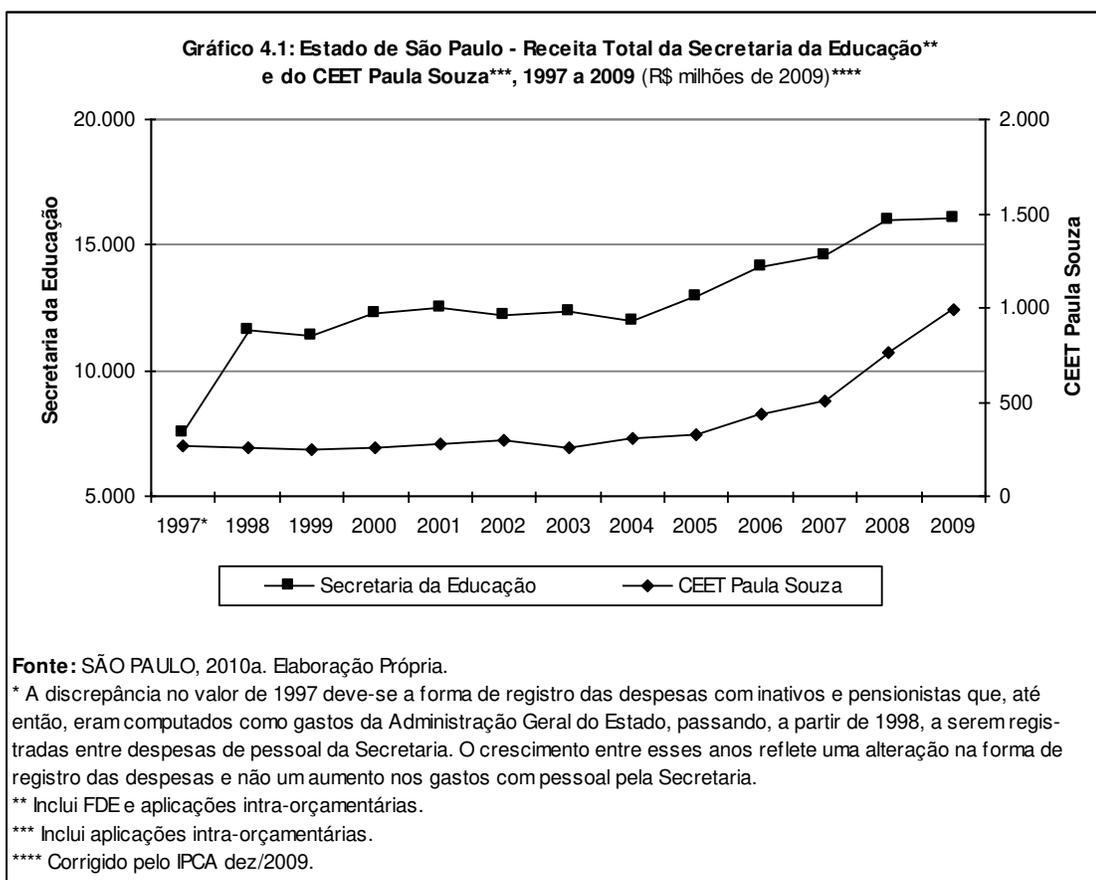
A vinculação constitucional de receitas para a educação, também, contribui para que os recursos fiscais próprios sejam a fonte de financiamento mais expressiva. Segundo o art. 212 da Constituição “a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 2003)<sup>100</sup>. A partir da determinação constitucional, cada unidade da federação estabeleceu um percentual de vinculação em sua própria constituição, que, no caso de São Paulo, é de 30%.

Logo, o comportamento das receitas do setor é determinado, principalmente, pelo desempenho dos recursos fiscais do estado, que está associado ao movimento mais geral da economia e sua influência sobre as receitas públicas estaduais. O gráfico 4.1 mostra que, no período de 1998 a 2003, as receitas da Secretaria da Educação e do CEET Paula Souza permaneceram praticamente inalteradas, acompanhando o fraco desempenho das receitas do governo do estado e a falta de crescimento da economia paulista (ver gráfico 2.1, do capítulo 2 deste estudo, que apresenta o comportamento do PIB estadual no período de 1995 a 2008).

---

<sup>100</sup> Existia, ainda, a subvinculação destes recursos para o financiamento do ensino fundamental, introduzida pelo Fundef em 1998. O Fundef constituía-se de, pelo menos, 15% da soma dos seguintes impostos e transferências: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Fundo de Participação dos Estados – FPE, Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – Iplexp (BRASIL, 1996b).

Em 2006, foi lançado o Fundeb que estendeu a subvinculação para 20% e passou a incluir, além do ensino fundamental, a educação infantil e de nível médio. O Fundeb deve agregar o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios, a partir do terceiro ano de em vigor (BRASIL, 2007c).



Este quadro se alterou a partir da retomada do crescimento econômico, de 2004 em diante, que levou a expansão sustentada da receita estadual e dos recursos para a educação. A vinculação constitucional para esta política e a subvinculação, inserida pelo Fundef e Fundeb, para o ensino fundamental e básico, asseguraram um crescimento das receitas para a política como um todo e para a Secretaria da Educação, na mesma proporção. A política conta, assim, com um fluxo contínuo de recursos e com a garantia de que a ampliação das receitas estaduais seja, automaticamente, revertida em mais recursos para a área (gráfico 4.1).

No caso do CEET Paula Souza, o comportamento é semelhante. A partir de 2004, há um crescimento contínuo de suas receitas, impulsionado pelos aportes do Tesouro à autarquia, que triplicaram seu valor em termos reais. Além da manutenção das unidades já existentes, estes recursos direcionaram-se ao Plano de Expansão do Ensino Técnico e Tecnológico, cuja realização foi possível graças à ampliação das receitas próprias do estado.

O Plano de Expansão do Ensino Técnico e Tecnológico promoveu construção de 65 escolas técnicas do Centro Paula Souza, entre 2004 e 2009 (SÃO PAULO, 2005, 2010c)<sup>101</sup>. A construção de unidades do CEET Paula Souza é muito positiva em termos políticos – é um dos pedidos mais freqüentes nas audiências públicas realizadas pela Secretaria de Economia e Planejamento<sup>102</sup> –, contribuindo para assegurar certo volume de gastos, em períodos de ajuste fiscal, e para expandi-los, em períodos favoráveis ao aumento dos dispêndios. Além disso, a reduzida participação dos recursos do CEET Paula Souza<sup>103</sup>, no orçamento total do estado, permite que suas despesas sejam ampliadas, sem comprometer o cumprimento das determinações legais (LRF e Lei nº 9496/1997).

O estudo mais detalhado da estrutura de financiamento da educação básica, examinando individualmente a Secretaria da Educação e Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, mostra que os recursos próprios do estado também são os mais importantes (tabela 4.1). No caso do Centro Paula Souza, os aportes do Tesouro do estado responderam por mais de 99% dos gastos, em média, entre 1997 e 2009<sup>104</sup>. As demais fontes de receita originaram-se dos recursos vinculados federais, provenientes de transferências voluntárias da União, e dos recursos próprios da Administração Indireta, que se referem às receitas de serviços e receita patrimonial da autarquia.

A maior parte dos recursos próprios do Centro Paula Souza é obtida através do desenvolvimento de cursos de capacitação profissional e tecnológica, aprimoramento científico, desenvolvimento de produtos, pesquisas e projetos agropecuários e industriais, entre outros, para as secretarias de estado e demais órgãos estaduais, prefeituras municipais, empresas privadas,

---

<sup>101</sup> Entre 2004 e 2009, foram construídas 65 novas escolas técnicas, ligadas ao Centro Paula Souza, em diversos municípios do estado. Em 2000, o estado possuía 99 escolas técnicas do CEET Paula Souza, sediadas em 89 municípios. Em 2004, este valor havia se expandido para 108 escolas e, em 2009, para 173 escolas (SÃO PAULO, 2001, 2005, 2010c).

<sup>102</sup> Informações dos Relatórios das Audiências Públicas da Secretaria de Economia e Planejamento (SÃO PAULO, 2009c).

<sup>103</sup> Em 2009, orçamento do CEET Paula Souza correspondeu a 0,7% do orçamento total do estado, enquanto o da Secretaria da Educação correspondeu a 12,3% (SÃO PAULO, 2010a).

<sup>104</sup> Embora os dados do CEET Paula Souza, apresentados na tabela 4.1, sejam dos recursos totais da autarquia, direcionados tanto aos programas de ensino médio e técnico, quanto aos de ensino tecnológico superior, optou-se por sua avaliação no lugar dos recursos gastos exclusivamente com ensino médio e técnico do Centro Paula Souza e das Universidades e Faculdades estaduais. A disponibilidade dos dados no período estudado foi um dos fatores que determinou esta decisão, pelo fato de não haver o detalhamento, por fonte de recursos, exclusivamente para as despesas com ensino médio e técnico, para os anos anteriores a 2004.

Ademais, com base nas informações disponíveis para o período de 2004 a 2009, observou-se que a estrutura de financiamento do Centro Paula Souza reflete a estrutura de financiamento do ensino técnico paulista, uma vez que o Centro responde por mais de 90% dos gastos com ensino público técnico efetuados pelo governo estadual. Vale mencionar, ainda, que, do total das receitas do CEET Paula Souza, as escolas técnicas ficam com 80%, em média, e as faculdades de tecnologia, com 20%, em média (SÃO PAULO, 2010a), indicando que a avaliação do ensino técnico, a partir dos dados desta autarquia, é válida.

ONGs, sindicatos, associações, cooperativas, agências de recrutamento de estagiários e universidades. É importante enfatizar, contudo, que nem todos estes serviços são remunerados, como ocorreu na parceria com a Fundação Casa, para o desenvolvimento de cursos de qualificação profissional de jovens da fundação, e na parceria com a prefeitura do município de Osasco, para o desenvolvimento de cursos a serem inseridos no Plano Territorial de Qualificação – Plantec (SÃO PAULO, 2010c).

No entanto, a parceria com a Secretaria de Estado de Emprego e Relações do Trabalho (SERT), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), através do Programa Estadual de Qualificação Profissional, a parceria com a Fundação Roberto Marinho, para cursos de formação técnica e qualificação profissional à distância, e a parceria com a SERT, no Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego – Frentes de Trabalho, em 2008 e 2009, foram pagos por estes órgãos, o que explica a ampliação das receitas próprias do Centro naqueles anos (SÃO PAULO, 2010c). Apesar destes recursos ainda representarem uma parcela ínfima do total de receitas do órgão e das autarquias não se inserirem nas exigências de autofinanciamento da administração indireta, por serem vistas como “braços” da administração centralizada e por serem mais dependentes de repasses do Tesouro, se um número maior de serviços passar a exigir pagamento, é possível afirmar que o governo estadual esteja incentivando o Centro a buscar recursos próprios como meio de aliviar o esforço fiscal do Tesouro. Um indicativo deste fator pode ser visualizado no orçamento do estado de 2011, quando terminam os cursos do Programa Estadual de Qualificação Profissional, responsável pela maior parcela das receitas próprias da autarquia em 2009, mas o valor dos recursos próprios do Centro Paula Souza permanece próximo ao de 2008, que foi superior ao de 2007 e dos anos anteriores (SÃO PAULO, 2010f).

Na Secretaria de Estado da Educação, o financiamento das ações apóia-se quase que exclusivamente nos recursos fiscais do estado, sobretudo depois que o programa de ajuste fiscal restringiu o acesso às fontes alternativas de financiamento, como as operações de crédito, e a municipalização do ensino fundamental levou a redução dos repasses da União para o estado.

Observa-se que, entre 1997 e 2009, mais de 80% do orçamento da secretaria foi composto de recursos do Tesouro estadual, enfatizando sua importância substancial no financiamento da secretaria (tabela 4.1). Em seguida apareceram os recursos vinculados federais que, até 2004, tinham uma participação média de 11%, mas que se reduziu a 7,5% entre 2004 e

2009. Destaca-se, assim, que o volume de repasses da União vem sofrendo alterações, relacionadas aos programas federais de municipalização do ensino fundamental.

Os recursos vinculados federais são formados de transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, transferências voluntárias e recursos do salário-educação<sup>105</sup>, cujo total arrecado é distribuído entre as três esferas de governo. Com o avanço do processo de municipalização do ensino fundamental e a maior responsabilidade das prefeituras pela oferta de vagas nesta etapa de ensino, reduziu-se o volume de recursos vinculados federais repassados à esfera estadual, especialmente depois de 2004 (3ª coluna da tabela 4.1). As mudanças introduzidas na forma de distribuição do salário-educação, naquele ano, explicam esta queda.

A partir de 2004, houve a desvinculação de 10% do valor reservado às cotas federal, estadual e municipal que passou a ser destinado ao financiamento de programas geridos pelo FNDE. Esta mudança representa uma diminuição dos recursos do salário-educação para livre aplicação pelo estado (repasses mediante a cota estadual) em benefício da maior proporção de transferências condicionadas (repasses através dos programas do FNDE), refletindo o maior controle federal sobre o destino dos recursos no âmbito subnacional.

Além disso, a cota municipal começou a ser repassada diretamente às prefeituras, com base no critério da proporcionalidade do número de alunos matriculados no ensino fundamental, em substituição à sistemática anterior, quando parte dos valores eram repassados primeiramente às Secretarias Estaduais de Educação (IPEA, 2007a)<sup>106</sup>. Inserida na lógica de municipalização do ensino fundamental, a intenção do governo federal, com essa mudança, foi aumentar o volume de recursos diretamente destinados às prefeituras, ampliando a articulação direta entre as esferas federal e municipal e incentivando a responsabilização dos municípios pelas matrículas deste nível de ensino.

---

<sup>105</sup> O salário-educação é uma contribuição social, com alíquota de 2,5%, incidente sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. O salário-educação foi criado, explícita e exclusivamente, para financiar a educação da rede pública de ensino.

<sup>106</sup> A primeira mudança neste sentido foi realizada em 1998. Até então, o repasse dos recursos para os municípios não ocorria de forma automática. Do total da arrecadação líquida, uma parcela igual a 2/3 constituía a quota estadual e outra igual a 1/3 constituía a quota federal, que era destinada ao FNDE. Em dezembro de 1998, a Lei nº 9.766 (art. 2º) fez alterações na forma de distribuição dos recursos, com a intenção de beneficiar os municípios, tornando automático o repasse de recursos às prefeituras de uma parte da quota estadual. Depois de 2004, toda a quota municipal começou a ser diretamente repassada às prefeituras, com base no número de alunos matriculados em sua rede (IPEA, 2007a).

Os efeitos advindos dessa alteração também podem ser identificados nas finanças públicas municipais. Em 2002, os recursos do FNDE/salário-educação repassados pela União para o total dos municípios paulistas representava 0,3% das receitas correntes dos municípios. Em 2009, este percentual tinha passado a 1,7% (BRASIL, 2002; 2009b).

Neste caso, vale destacar que seu repasse direto às prefeituras não prejudica o financiamento da rede estadual de ensino, uma vez que representa a substituição do estado pela União na tarefa de distribuir os recursos que já deviam ser destinados aos municípios. Além disso, os estados recebem de repasses um valor proporcional ao número de vagas de sua rede, da mesma forma como é feito com os municípios. Esta dinâmica ocorre em contexto de municipalização do ensino fundamental e, portanto, de transferência do estado para os municípios de atribuições e das despesas relacionadas. No entanto, enfraquece o poder estadual de coordenar ações em seu território, à medida que estabelece uma articulação direta entre a União e os municípios, possibilitando o desenvolvimento de ações descoladas da esfera intermediária e reduzindo o poder estadual de desenvolver programas em conjunto com os governos locais.

No que diz respeito à Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), responsável por auxiliar a Secretaria da Educação na execução da política educacional do estado<sup>107</sup>, o financiamento é feito integralmente com recursos próprios da administração indireta. Vale ressaltar, contudo, que os recursos próprios da FDE resultam de receita patrimonial e de serviços vendidos à própria Secretaria de Estado da (SÃO PAULO, 2008b). Este quadro é explicado por dois fatores: (i) pelo objetivo da administração central do estado de controlar melhor e tornar mais transparente o destino dos recursos do Tesouro repassados as fundações, mediante a realização de um contrato entre a administração direta e a indireta; e (ii) pelas novas regras fiscais que levaram o governo estadual a cobrar a maior proporção de recursos próprios de empresas e fundações no financiamento de suas despesas, como meio de atenuar o esforço fiscal do governo do estado.

O financiamento da FDE com recursos próprios indica o cumprimento destas determinações, muito embora estes resultem de receita patrimonial e de serviços vendidos à própria Secretaria de Estado da Educação (SÃO PAULO, 2008b). Desta forma, a fundação aparenta enquadrar-se nas diretrizes de autossustentação financeira, sem realmente fazê-lo. Tal exigência, portanto, ao desconsiderar as funções e atividades desenvolvidas pelos órgãos da administração indireta, pode levar a uma séria dificuldade financeira do mesmo, não fosse a compra de seus serviços pela Secretaria à qual é vinculado.

---

<sup>107</sup> Este auxílio ocorre mediante construção, reforma, adequação e manutenção dos prédios, salas de aula e outras instalações escolares; gerenciamento dos sistemas de avaliação de rendimento escolar da Secretaria da Educação; viabilização de meios e estruturas para a capacitação de dirigentes, professores e outros agentes educacionais e administrativos da rede pública; e desenvolvimento de pesquisas voltadas ao aprimoramento do sistema pedagógico e dos equipamentos educacionais disponíveis no estado.

O exame da estrutura de financiamento permite concluir que a execução da política estadual de educação básica está altamente atrelada aos recursos próprios estaduais. Esta dependência foi reforçada pelas restrições ao endividamento e pela diminuição das transferências da União, relacionadas à desvinculação de parte da cota estadual do salário-educação e a municipalização do ensino fundamental. A vinculação constitucional de receitas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, por outro lado, garante ao setor um fluxo contínuo de recursos fiscais, mas o seu comportamento vincula-se diretamente ao dinamismo das receitas estaduais, crescendo nos momentos de aceleração do crescimento econômico. Deste modo, o financiamento da educação básica e a capacidade de atuação estadual nesta política acabam condicionadas ao movimento pró-cíclico da receita tributária.

**Tabela 4.1: Receitas Públicas Estaduais em Educação Básica, 1997 a 2009**

Classificação segundo fonte de recursos

Participação no total (%)

Período	Secretaria da Educação <sup>(1)</sup>					Fundação para o Desenvolvimento da Educação	
	Recursos do Tesouro do Estado	Fundo Especial de Despesas <sup>(3)</sup>	Recursos Vinculados Federais	Operações de Crédito	Total	Recursos Próprios da Administração Indireta	Total
1997	82,3	0,7	13,7	3,3	100	100	100
1998	88,4	0,4	10,8	0,4	100	100	100
1999	90,3	0,2	9,5	0,0	100	100	100
2000	91,0	0,2	8,8	0,0	100	100	100
2001	88,7	0,2	11,1	0,0	100	100	100
2002	87,3	0,5	12,2	0,0	100	100	100
2003	87,1	0,4	12,5	0,0	100	100	100
2004	90,1	0,2	9,6	0,0	100	100	100
2005	91,7	0,4	7,9	0,0	100	100	100
2006	92,1	0,2	7,6	0,0	100	100	100
2007	92,9	0,2	6,9	0,0	100	100	100
2008	93,6	0,4	6,0	0,0	100	100	100
2009	90,9	0,6	8,5	0,0	100	100	100

*Continua.*

**Tabela 4.1***continuação.*

<b>Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza<sup>(2)</sup></b>				<b>Total do Setor de Educação Básica<sup>(4)</sup></b>					
Recursos do Tesouro do Estado	Recursos Próprios da Administração Indireta	Recursos Vinculados Federais	Total	Recursos do Tesouro do Estado	Fundo Especial de Despesas <sup>(3)</sup>	Recursos Vinculados Federais	Recursos Próprios da Administração Indireta	Operações de Crédito	Total
100,0	0,04	0,00	100	82,4	0,6	13,2	0,5	3,2	100
99,9	0,05	0,00	100	88,1	0,4	10,5	0,7	0,4	100
99,9	0,10	0,00	100	90,0	0,2	9,3	0,5	0,0	100
100,0	0,04	0,00	100	90,8	0,2	8,6	0,4	0,0	100
99,9	0,14	0,00	100	88,5	0,2	10,9	0,5	0,0	100
99,9	0,12	0,00	100	87,2	0,5	11,8	0,5	0,0	100
99,7	0,28	0,00	100	86,8	0,4	12,2	0,6	0,0	100
99,9	0,07	0,00	100	89,8	0,2	9,3	0,6	0,0	100
99,8	0,19	0,02	100	91,4	0,4	7,7	0,5	0,0	100
99,9	0,05	0,00	100	91,8	0,2	7,4	0,5	0,0	100
99,9	0,14	0,00	100	92,6	0,2	6,7	0,6	0,0	100
99,1	0,84	0,04	100	93,2	0,4	5,8	0,7	0,0	100
98,8	1,13	0,04	100	90,9	0,6	8,0	0,6	0,0	100

**Fonte:** SÃO PAULO, 2010a. Elaboração Própria.<sup>(1)</sup> Não inclui Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE).<sup>(2)</sup> Refere-se aos gastos totais do CEET Paula Souza, incluindo as Escolas Técnicas (ETECs) e as Faculdades de Tecnologia FATECs. Os recursos destinados às escolas técnicas alcançam 80% dos gastos totais do CEET Paula Souza e aqueles destinados às faculdades de tecnologia, 20%, em média (SÃO PAULO, 2010a)<sup>(3)</sup> O Fundo Especial de Despesas compõe-se da receita de taxas cobradas nos concursos da Secretaria da Educação e são destinados a financiar ações do Departamento de Recursos Humanos da Secretaria.<sup>(4)</sup> Refere-se a soma dos gastos totais da Secretaria de Estado da Educação, da Fundação para o Desenvolvimento da Educação e do CEET Paula Souza.

N.D. = Não Disponível.

## 4.2 O Financiamento da Política de Saúde no Estado de São Paulo

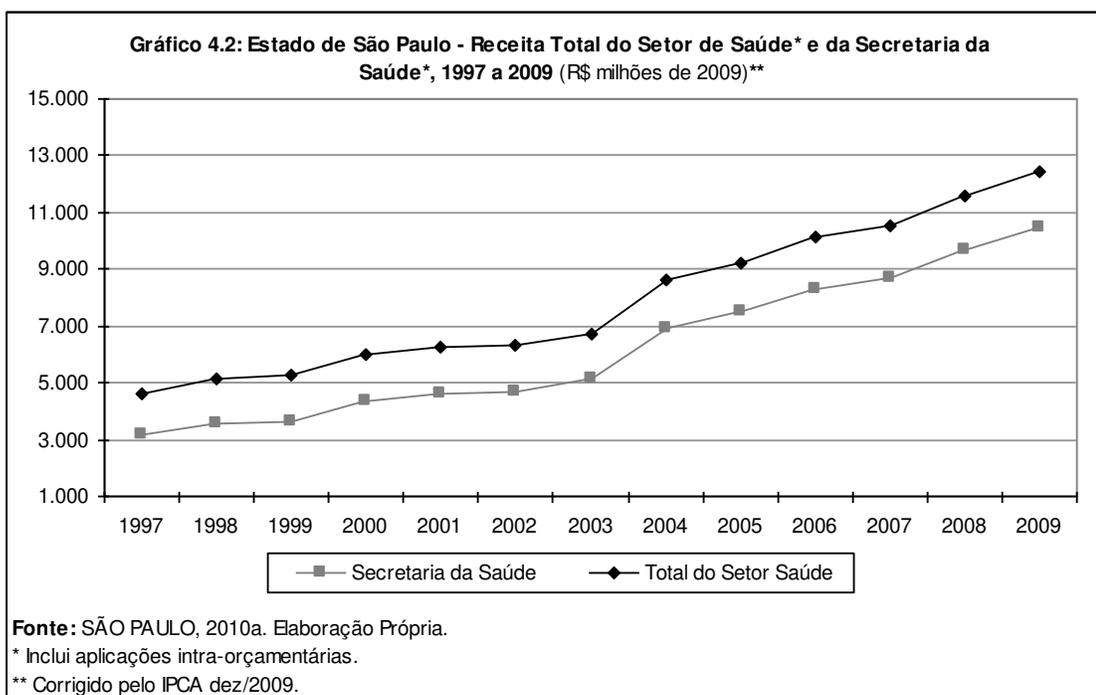
Na estrutura de financiamento da política de saúde do Estado de São Paulo, destaca-se a elevada proporção de receitas próprias estaduais e, mais recentemente, a participação crescente de recursos vinculados federais, em razão do processo de descentralização da política e da inserção estadual na dinâmica do SUS. Os aspectos relacionados ao programa de ajuste das contas públicas estaduais também ganharam destaque. As restrições ao endividamento estadual levaram à inexistência, desde 1999, de operações de crédito entre as fontes de financiamento dos órgãos da administração direta e indireta, bem como a criação das diretrizes estaduais de autofinanciamento de empresas e fundações como um mecanismo de auxiliar no esforço fiscal do Tesouro.

Uma mudança importante refere-se à criação da Emenda Constitucional nº 29, em 2000, que vincula receitas de impostos e transferências a gastos em saúde. A introdução desta emenda estimulou o crescimento do volume de recursos próprios estaduais no financiamento da política de saúde, já que obrigou os estados aplicarem em ações e serviços de saúde um mínimo equivalente a 12% da arrecadação de impostos e transferências constitucionais, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos municípios<sup>108</sup>.

A implantação da emenda ocorreu de modo gradual no período de 2000 a 2003. Por este motivo a obrigação estadual de respeitar, integralmente, a aplicação mínima de 12%, em ações e serviços de saúde, só se deu depois de 2004. Este fato, associado à retomada do crescimento econômico e das receitas estaduais a partir daquele ano, explica em parte o aumento das receitas da secretaria e do setor como um todo entre 2004 e 2009 (gráfico 4.2). O principal motivador deste crescimento, contudo, foi a expansão das transferências do SUS ao estado depois de sua habilitação à modalidade de gestão mais avançada da NOB em 2003.

---

<sup>108</sup> Base de cálculo para a definição dos recursos mínimos a serem aplicados em saúde, no caso dos estados, corresponde ao total das receitas de impostos de natureza estadual (ICMS, IPVA, ITCMD) e as receitas de transferências da União (Quota-Parte do FPE, Cota-Parte do IPI-Exportação e transferências da Lei Kandir, imposto de renda retido na fonte e receita da dívida ativa tributária de impostos, multas, juros de mora e correção, monetária), excluídas as transferências constitucionais e legais aos municípios (25% do ICMS, 50% do IPVA, 25% do IPI-Exportação). As transferências fundo a fundo do SUS não entram neste cálculo e são consideradas receitas adicionais para a saúde.



De fato, o elemento de maior relevância da estrutura de financiamento da política de saúde refere-se à elevada dependência das transferências do SUS. O setor de saúde, dentre os demais analisados no trabalho, é o que apresenta maior proporção de recursos federais como fonte de financiamento, e esta participação tem se mostrado crescente nos últimos seis anos em avaliação. No período de 1997 a 2003, a proporção de transferências vinculadas federais, não ultrapassava 20%, mas, de 2004 em diante, esta participação superou 30%, influenciando diretamente o comportamento das receitas da área (ver 22ª coluna da tabela 4.2).

A participação crescente de recursos vinculados federais deve-se à articulação financeira intergovernamental no Sistema Único de Saúde (SUS) e ao desenho dos programas federais de descentralização das ações e serviços de saúde para estados e municípios, organizada pelas NOBs, NOAS e Pacto pela Saúde, como se mostrou em capítulo anterior.

A partir da introdução das NOBs de 1993 e 1996, as transferências de recursos federais do SUS para os fundos estaduais e municipais de saúde<sup>109</sup> começaram a ser feitas de

<sup>109</sup> Ressalta-se que os fundos de saúde diferem do Fundef/Fundeb. Nestes últimos, o estado e os municípios de uma mesma Unidade da Federação depositam recursos no fundo, resgatando-os, segundo o número de alunos matriculados em suas respectivas redes. Estados e municípios podem “ganhar”, ou “perder” receitas para o Fundo, a depender do seu número de alunos. Por outro lado, nos fundos municipais e estaduais de saúde, as esferas subnacionais não depositam valores no fundo, apenas recebem recursos federais do SUS que complementam suas receitas destinadas a saúde. O montante de recursos repassados as

forma regular e automática, dependendo apenas da habilitação nas modalidades de gestão definidas pelas Normas, o que alterou a prática anterior na qual as transferências aos governos subnacionais eram feitas como ressarcimento pela prestação de serviços.

À cada uma das modalidades de gestão das NOBs estavam associadas competências e recursos administrativos e financeiros distintos. A habilitação nas modalidades mais avançadas resultava no recebimento de um volume maior de recursos do SUS, na execução de um número superior de serviços saúde e no desenvolvimento de ações mais complexas – estados e municípios deveriam considerar sua capacidade administrativa e financeira para pleitear a modalidade de gestão mais adequada a sua realidade.

Tanto a NOB de 1993 quanto a NOB de 1996 criaram duas modalidades para os estados. Nos dois casos, a modalidade menos avançada envolvia um conjunto de atividades que iam desde controle e avaliação da rede pública e privada até a coordenação da rede estadual e gestão dos serviços hospitalares e ambulatoriais do estado. A principal diferença entre a modalidade de gestão mais avançada e a menos avançada consistia na assunção das atividades desenvolvidas em municípios não habilitados em nenhum tipo de gestão municipal e no recebimento de volume maior de recursos, já que incorporava aqueles relativos às atividades dos municípios não habilitados. As principais diferenças, entre as NOBs de 1993 e de 1996, diziam respeito à forma de organização das responsabilidades e a diversidade de incentivos financeiros, associados a cada modalidade de gestão, que eram em maior número e mais sofisticados na NOB de 1996<sup>110</sup>. O recebimento dos recursos do SUS, neste sentido, está ligado ao compromisso subnacional com a execução de ações nas áreas definidas pelas NOBs.

---

esferas subnacionais baseia-se numa série histórica de gastos, na população (residente e de referência), na complexidade e no volume de ações desenvolvidas, e, desde a introdução do Pacto pela Saúde, nos cinco blocos de financiamento.

<sup>110</sup> A NOB de 1993 estipulou duas modalidades de gestão para os estados: gestão parcial e semiplena. Ao habilitar-se na Gestão Parcial o estado ficava responsável pelo desenvolvimento da programação integrada com os municípios; pelo cadastramento, programação e distribuição das cotas ambulatoriais e hospitalares; pelo controle e avaliação da rede de serviços públicos e privados; e pela coordenação da rede de referência estadual e gestão dos sistemas de alta complexidade, respeitando as responsabilidades e prerrogativas dos municípios habilitados no SUS. Para tanto, recebiam, mensalmente, recursos do SUS correspondentes ao fator de apoio a descentralização (1/12 de 5% da Unidade de Cobertura Ambulatorial – UCA, por mês) e os valores correspondentes à diferença entre o teto de recursos determinado para suas atividades ambulatoriais e hospitalares e o gasto efetivamente realizado por suas próprias unidades e por aquelas contratadas suplementarmente pelo estado. Na Gestão Semiplena, a mais avançada, o estado assumia, além das responsabilidades previstas na Gestão Parcial, as atividades de planejamento, cadastramento, controle e pagamento de prestadores ambulatoriais e hospitalares da rede pública e privada em todo estado, respeitando a habilitação dos municípios. Recebiam mensalmente os recursos associados ao fator de apoio à descentralização e ao teto financeiro dos procedimentos ambulatoriais e hospitalares da rede própria, conveniada e dos municípios não habilitados.

Deve-se esclarecer que o teto de recursos determinado para atividades ambulatoriais e hospitalares de cada estado era obtido com base em dois valores: (1) teto de custeio dos procedimentos ambulatoriais de cada UF (resultado da multiplicação do valor per

A habilitação do estado de São Paulo ao regime de Gestão Plena do Sistema Estadual (a modalidade mais avançada)<sup>111</sup>, em julho de 2003, implicou aumento no volume de recursos do SUS destinados ao estado. Entre 2003 e 2004, estes repasses mais que dobraram seu valor, de forma que sua participação no financiamento da política como um todo saltou de 17,8%, em 2003, para 34,6%, em 2004. Daí por diante, este percentual manteve-se continuamente acima de 30% (22ª coluna da tabela 4.2). Na Secretaria esta participação chegou a 39,8% do total de suas receitas em 2009 (3ª coluna da tabela 4.2).

Vale ressaltar, conforme já mencionado no capítulo 3, que a maior proporção de transferências do SUS favorece as condições de financiamento estadual restringidas pela nova *fiscalidade*. Todavia, não significa que o estado de São Paulo passou a dispor de um volume maior de recursos para desenvolver programas de saúde próprios, tornou-se apenas executor da política federal. Por ser a política com maior proporção de recursos vinculados federais em sua estrutura de financiamento, é aquela com maior inserção do estado no processo de gestão federal.

O controle federal sobre o destino dos recursos permanece forte mesmo com a introdução do Pacto pela Saúde que extinguiu a figura da habilitação e organizou as transferências do SUS em cinco grandes blocos de financiamento, devido à própria criação dos

---

capita da UCA pelo total da população) e (2) teto de custeio das internações hospitalares (resultado da multiplicação da cota física de internações, convencionada em 10% da população total do estado, multiplicada pelo custo médio das internações na UF).

Posteriormente, a NOB de 1996 criou a Gestão Avançada e a Gestão Plena do Sistema Estadual de Saúde, substituindo as duas modalidades da NOB de 1993. Na Gestão Avançada, o estado ficava responsável pela contratação, controle, auditoria e pagamento do conjunto dos serviços da Fração Assistencial Especializada (FAE), sob sua gestão; pela contratação, controle, auditoria e pagamento dos prestadores de serviços incluídos no Piso Assistencial Básico (PAB) dos municípios não habilitados; pela ordenação do pagamento dos demais serviços hospitalares e ambulatoriais, sob gestão estadual; e pela operação e alimentação do banco de dados do SIA/SUS. Na Gestão Plena, assumiam, além das atividades relacionadas a Gestão Avançada, a contratação, controle, auditoria e pagamento aos prestadores do conjunto dos serviços sob gestão estadual, conforme definição da CIB.

Os estados habilitados na Gestão Avançada recebiam do SUS, mediante transferência regulares e automáticas, recursos correspondentes à FAE, ao PAB e ao Piso Básico de Vigilância Sanitária (PBVS), relativos aos municípios não habilitados; recursos relacionados ao Índice de Valorização do Impacto em Vigilância Sanitária (IVISA); a remuneração por serviços produzidos na área da vigilância sanitária; e as transferências relativas às ações de epidemiologia e controle de doenças. Sob Gestão Plena, recebiam, adicionalmente, os recursos correspondentes ao valor do Teto Financeiro da Assistência (TFA), deduzidas as transferências fundo a fundo realizadas aos municípios habilitados; os valores relacionados ao Índice de Valorização de Resultados (IVR); e a normalização complementar, pactuada na CIB e aprovada pelo Conselho Estadual de Saúde, relativa ao pagamento de prestadores de serviços assistenciais sob sua contratação.

Para os municípios, a NOB de 1993 criou três modalidades de gestão (gestão incipiente, parcial e semiplena) e a de 1996, duas modalidades (gestão plena da atenção básica e gestão plena do sistema municipal).

<sup>111</sup> Até 2003, o estado de São Paulo estava habilitado na Gestão Avançada do Sistema Estadual da NOB de 1996 e, antes disso, na Gestão Semiplena da NOB de 1993.

blocos<sup>112</sup>. Isso porque o recebimento dos recursos está associado ao desenvolvimento de ações específicas ligadas a cada um de seus componentes.

É importante mencionar que, diferentemente da educação, os incentivos financeiros a municipalização dos serviços de atenção à saúde, introduzidos no final da década de 1990, não implicaram redução dos recursos vinculados federais para o estado; pelo contrário, sua participação expandiu-se. Isso se deve ao formato do programa federal de incentivo a descentralização, cuja transferência de recursos do SUS, segundo os critérios das NOBs, estava relacionado à modalidade de gestão a qual os estados e municípios se habilitassem. O desenvolvimento de ações mais complexas resultava no recebimento de um volume superior de recursos e os cálculos das transferências consideravam ainda a série histórica de gastos, bem como a população residente e de referência usuária dos serviços (CONASS, 2007b)<sup>113</sup>.

Dentro desta dinâmica, a assunção dos serviços de atenção básica pelos municípios paulistas não tem influência significativa sobre o montante de recursos do SUS recebidos pelo estado. O valor das transferências estava diretamente relacionado às ações desenvolvidas pelo governo estadual e à sua habilitação na modalidade de gestão mais avançada. A habilitação dos municípios intensificou a relação financeira direta entre estes e a União, mas não levou à redução dos recursos federais para o estado, nem mesmo quando se deu a extinção da figura da habilitação pelo Pacto pela Saúde, em 2007, já que as principais mudanças deram-se na sua forma de organização, com a criação de cinco blocos de financiamento, e na transferência para a CIB de cada UF da responsabilidade pela definição de regras e critérios de gestão.

A concentração de recursos na administração centralizada é outra característica da saúde e tem se ampliado nos últimos anos. Dois fatores explicam este crescimento. Primeiro, a ampliação da rede de hospitais e ambulatórios próprios do estado, cujas despesas são registradas

---

<sup>112</sup> Com o fim da figura da habilitação, os recursos federais passaram a ser organizados e transferidos, segundo blocos de financiamento, ficando condicionados apenas ao parecer da CIB. São cinco grandes blocos: atenção básica, atenção de média e alta complexidade, vigilância em saúde, assistência farmacêutica e gestão do SUS. É vedada a utilização dos recursos referentes aos blocos para pagamento de servidores inativos; servidores ativos, exceto aqueles contratados para o desempenho de funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco; gratificação de função de cargos comissionados, exceto aqueles diretamente ligados às funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco; pagamento de assessorias/consultorias prestadas por servidores públicos pertencentes ao quadro do próprio município ou estado; e obras, exceto reformas e adequações (CONASS, 2007b).

<sup>113</sup> Não foi apenas na esfera estadual que as transferências do SUS se expandiram. Para o conjunto dos municípios paulistas, as transferências do SUS, em 2002, tinham uma participação de 3,2% no total das receitas correntes de todos os municípios. Em 2009, esse percentual tinha se ampliado para 5,3%, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2002; 2009b).

no orçamento da secretaria<sup>114</sup>. E, segundo, devido às novas regras de controle ao gasto e ao endividamento, introduzidas como parte do programa de ajuste fiscal. As medidas eliminaram a possibilidade dos órgãos da administração indireta realizarem operações de crédito, restringindo o volume de recursos em seu poder, e incentivaram a criação das exigências estaduais de autofinanciamento de empresas e fundações, reduzindo os aportes do Tesouro para as mesmas.

Desta forma, o repasse de recursos do Tesouro para os órgãos da administração indireta deu-se em ritmo inferior ao do volume destinado à Secretaria. Entre 1997 e 2009, a receita total da administração direta apresentou crescimento médio real de 9,6% ao ano, enquanto a dos órgãos da administração indireta teve um crescimento médio real de 2,3% ao ano. Este comportamento (gráficos 4.2 e 4.3) refletiu-se na maior participação da Secretaria no total de recursos do setor: em 1997, pouco mais de 64% do total de receitas da área pertencia a administração direta e, em 2009, esta participação havia se expandido para 78,8% (SÃO PAULO, 2010a)<sup>115</sup>.

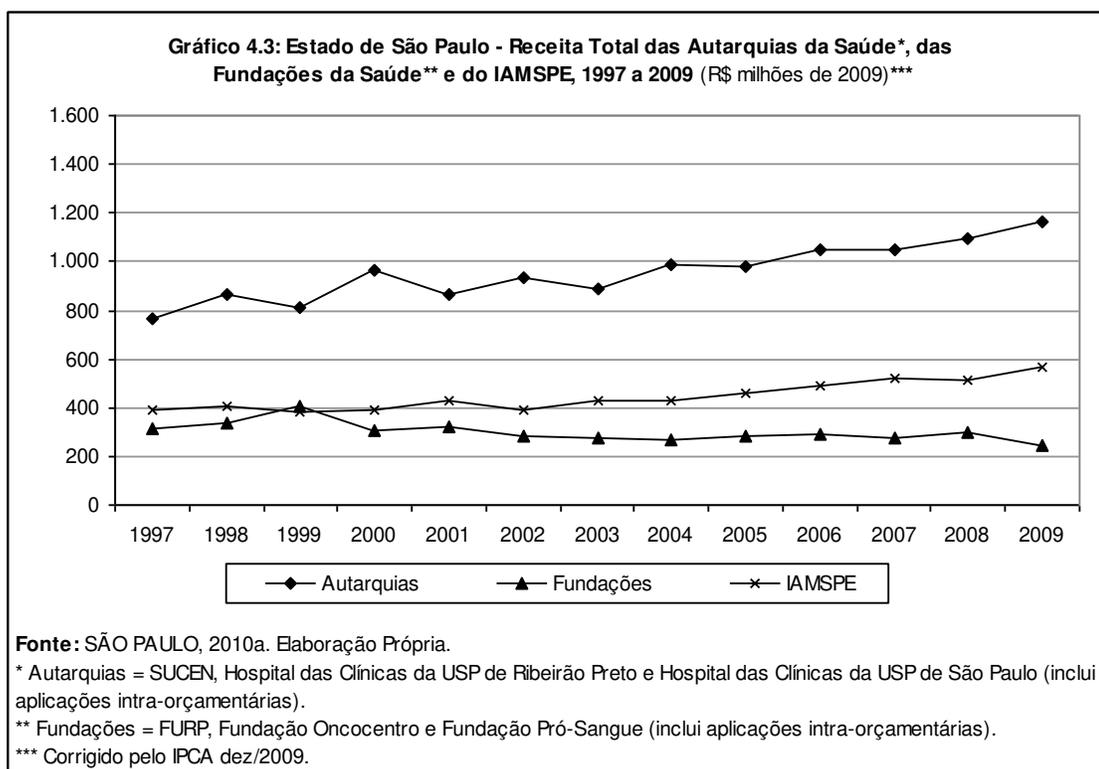
A estrutura de financiamento dos órgãos da administração descentralizada apresenta algumas singularidades. Começando pelas fundações, destaca-se que estas tiveram de se enquadrar nas regras de autossustentação financeira, devendo ampliar a participação dos recursos próprios<sup>116</sup> no financiamento de seus gastos. Com isso, a proporção de receitas próprias que era de 87,9%, em 1997, passou a 91,7%, em 2003 (11ª coluna da tabela 4.2). Este comportamento é explicado pela queda acelerada dos aportes do Tesouro, que se reduziram a mais da metade entre 1997 e 2003, e não pela expansão dos recursos próprios das fundações, uma vez que estes apresentaram queda de 7% no mesmo período (SÃO PAULO, 2010a).

---

<sup>114</sup> Embora os novos hospitais e ambulatórios sejam administrados por organizações sociais, estão ligados à administração direta e os recursos destinados aos mesmos são computados no orçamento da secretaria. Se até a década de 1990, a autonomia administrativa para estabelecimentos públicos de saúde era buscada, transformando-os em fundações, a partir de então, esta autonomia começou a ser explorada mediante a transferência de sua gestão para as organizações sociais (CONASS, 2006).

<sup>115</sup> Exclui recursos destinados aos municípios, às despesas com inativos e pensionistas e às despesas com dívidas e sentenças judiciais.

<sup>116</sup> As receitas próprias da FURP provêm, substancialmente, de receitas industriais obtidas da venda dos medicamentos produzidos. Na Fundação Oncocentro e na Fundação Pró-Sangue, as receitas próprias são formadas principalmente de receitas de serviços, ligadas às pesquisas e demais serviços desenvolvidos pelas mesmas. A Secretaria de Estado da Saúde é a principal compradora dos medicamentos da FURP e dos serviços da Fundação Onconcentro e da Fundação Pró-Sangue.



Todavia, nos últimos cinco anos em avaliação, houve crescimento da participação dos recursos do Tesouro estadual que se direcionaram à construção de duas novas unidades da FURP (a fábrica de produtos farmacêuticos especiais em Guarulhos e a nova fábrica no município de Américo Brasiliense) e, em menor escala, ao atendimento de despesas de pessoal da Fundação Pró-Sangue. Os aportes do Tesouro à Fundação Oncocentro, contudo, permaneceram constantes de 2004 a 2009, mas abaixo dos valores observados até 2003.

É importante enfatizar que a principal “cliente” das Fundações Oncocentro, Pró-Sangue e FURP é a Secretaria de Estado da Saúde que, por esse motivo, determina o comportamento dos recursos próprios da administração indireta. Assim sendo, a queda no valor dos recursos próprios da administração indireta, em simultâneo à ligeira expansão dos aportes do Tesouro entre 2004 e 2009, deve-se à opção da Secretaria de repassar os recursos diretamente às Fundações, através do orçamento, e não mais mediante a compra de serviços e medicamentos produzidos por elas. No entanto, estes repasses têm sido feitos em valor inferior ao que era repassado anteriormente pela compra de medicamentos e serviços. Isso é evidenciado pela queda de 34%, entre 1997 e 2009, no valor total das receitas das fundações, excluídos os repasses

federais. Ou seja, houve redução dos repasses do Tesouro e dos recursos próprios da administração indireta, ambos com comportamento determinado pela administração centralizada.

O pequeno aumento das transferências do Tesouro, nos últimos cinco anos, não compensou a queda dos anos anteriores. Segundo a Secretaria, o menor valor dos repasses, via orçamento, às fundações deve-se ao número inferior de serviços desenvolvidos pelas mesmas. Há, portanto, uma clara opção do governo de concentrar a atuação da política de saúde na administração direta, que se reflete na ampliação do volume de recursos em seu poder e na redução das receitas das fundações.

Os recursos vinculados federais têm apresentado uma importância crescente também para o financiamento das fundações, especialmente depois de 2003. A habilitação do estado na modalidade de Gestão Plena do Sistema Estadual naquele ano, com a consequente ampliação das transferências federais, refletiu-se no financiamento das fundações (12<sup>a</sup> coluna da tabela 4.2). Observa-se que a redução das receitas próprias e das transferências do Tesouro começou a ser amenizada pelo maior volume de recursos recebidos do SUS.

O Iamspe enquadra-se nas mesmas diretrizes de autossustentação financeira e tem suas ações integralmente financiadas com recursos próprios, formados por contribuições pagas mensalmente pelos servidores públicos estaduais (SÃO PAULO, 2008a). A contribuição de 2% sobre o rendimento total do servidor ativo, ou inativo, é obrigatória e é recolhida pela Secretaria da Fazenda que a repassa, parcialmente, ao Iamspe.

No caso das autarquias ligadas a Secretaria de Estado da Saúde (Sucen, HC/USP/RP e HC/USP/SP), para as quais não são aplicadas as exigências de expansão das receitas próprias para o seu autofinanciamento, os aportes do Tesouro permanecem como a principal fonte de receitas – mais de 90% delas derivam de repasses do Tesouro estadual. Simultaneamente, estas autarquias também vêm se beneficiando da ampliação dos repasses do SUS, o que pode ser visualizado no crescimento dos mesmos na composição de suas receitas. Desde 2004, a proporção de recursos federais vem superando 1% do total das receitas das autarquias. Em 2008 e 2009, esta participação alcançou 6,3% e 9,3%, respectivamente, e é explicada pela nova organização das transferências do SUS que começaram a ser diretamente destinadas às autarquias depois de 2007 (8<sup>a</sup> coluna da tabela 4.2)<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> A maior parte destas transferências dirigiu-se aos Hospitais das Clínicas da USP de São Paulo e de Ribeirão Preto, em virtude de sua atuação expressiva em serviços de média e alta complexidade, um dos cinco blocos de financiamento do Pacto Pela Saúde, introduzindo em 2007 (SÃO PAULO, 2010a).

Em resumo, o financiamento da política estadual de saúde em São Paulo tem como principais características a forte dependência de recursos próprios do estado e, no período mais recente, a participação crescente das transferências de recursos do SUS a todos os órgãos estaduais envolvidos nesta política, com exceção do Iamspe, que não tem caráter de acesso universal. Estas transferências têm contribuído, inclusive, para amenizar o esforço de autofinanciamento exigido das fundações, que tiveram de enfrentar a diminuição dos aportes do Tesouro, a impossibilidade de acessar recursos de operações de crédito e a redução dos recursos próprios, originários de receitas industriais e de serviços contratados, principalmente, pela administração centralizada.

Além disso, cresceu a participação da Secretaria da Saúde no volume de recursos destinado ao setor, já que a política de saúde estadual priorizou os programas desenvolvidos por ela e a ampliação dos hospitais, ambulatórios e demais estabelecimentos ligados à administração direta e gerenciados por organizações sociais. Ao mesmo tempo, a criação da vinculação constitucional de receitas para a saúde assegurou um fluxo contínuo de recursos a suas ações que, ao lado da recuperação da economia depois de 2004, teve seu papel no aumento dos recursos fiscais destinados à área.

**Tabela 4.2: Receitas Públicas Estaduais em Saúde, 1997 a 2009**

Classificação segundo fonte de recursos

Participação no total (%)

Período	Secretaria da Saúde <sup>(1)</sup>					Autarquias <sup>(2)</sup>				Fundações <sup>(3)</sup>			
	Recursos do Tesouro do Estado	Recursos Vinculados Estaduais <sup>(4)</sup>	Recursos Vinculados Federais	Operações de Crédito	Total	Recursos do Tesouro do Estado	Recursos Próprios da Administração Indireta	Recursos Vinculados Federais	Total	Recursos do Tesouro do Estado	Recursos Próprios da Administração Indireta	Recursos Vinculados Federais	Total
1997	86,9	0,0	13,1	0,0	100	98,7	1,3	0,0	100	12,7	87,0	0,3	100
1998	86,3	0,0	13,4	0,3	100	94,5	5,5	0,0	100	6,3	93,6	0,1	100
1999	83,9	0,0	16,1	0,0	100	99,8	0,1	0,2	100	9,0	89,4	1,7	100
2000	75,2	0,0	24,8	0,0	100	99,4	0,1	0,6	100	6,7	88,6	4,6	100
2001	76,7	0,0	23,3	0,0	100	99,6	0,0	0,4	100	5,1	89,4	5,4	100
2002	78,9	0,0	21,0	0,0	100	99,6	0,0	0,3	100	5,3	90,7	4,0	100
2003	76,5	0,1	23,4	0,0	100	98,7	1,2	0,1	100	6,4	91,7	1,9	100
2004	58,5	0,1	41,4	0,0	100	97,6	0,6	1,8	100	10,7	68,6	20,6	100
2005	59,1	0,1	40,9	0,0	100	98,1	0,9	1,0	100	17,3	60,4	22,3	100
2006	61,5	0,1	38,5	0,0	100	98,7	0,2	1,1	100	26,0	43,9	30,1	100
2007	63,6	0,1	36,3	0,0	100	98,5	0,0	1,5	100	32,8	41,8	25,3	100
2008	64,4	0,0	35,6	0,0	100	93,7	0,0	6,3	100	28,2	58,6	13,3	100
2009	60,1	0,1	39,8	0,0	100	90,3	0,4	9,3	100	26,3	58,7	15,0	100

*Continua.*

**Tabela 4.2**

continuação.

Período	Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual - IAMSPE					Total do Setor de Saúde					
	Recursos do Tesouro do Estado	Recursos Próprios da Administração Indireta	Recursos Vinculados Federais	Operações de Crédito	Total	Recursos do Tesouro do Estado	Recursos Vinculados Estaduais <sup>(4)</sup>	Recursos Próprios da Administração Indireta	Recursos Vinculados Federais	Operações de Crédito	Total
1997	0,6	99,3	0,00	0,1	100	79,4	0,0	11,0	9,5	0,0	100
1998	0,1	99,9	0,00	0,0	100	76,3	0,0	14,0	9,5	0,2	100
1999	0,0	100	0,01	0,0	100	75,5	0,0	13,0	11,5	0,0	100
2000	0,0	99,9	0,06	0,0	100	70,3	0,0	11,1	18,6	0,0	100
2001	1,8	98,2	0,05	0,0	100	71,7	0,0	10,6	17,8	0,0	100
2002	0,7	99,3	0,02	0,0	100	73,3	0,0	10,7	16,1	0,0	100
2003	1,2	98,8	0,02	0,0	100	71,2	0,1	10,8	17,8	0,0	100
2004	0,7	99,3	0,00	0,0	100	58,1	0,1	7,2	34,6	0,0	100
2005	0,3	99,7	0,00	0,0	100	58,6	0,1	7,2	34,2	0,0	100
2006	0,0	100	0,00	0,0	100	61,0	0,1	6,4	32,6	0,0	100
2007	1,0	99,0	0,00	0,0	100	63,2	0,1	5,9	30,9	0,0	100
2008	0,0	99	0,00	0,0	100	64,7	0,01	4,1	31,3	0,0	100
2009	0,0	100	0,00	0,0	100	62,5	0,1	1,3	36,2	0,0	100

Fonte: SÃO PAULO, 2010a. Elaboração Própria.

<sup>(1)</sup> Não inclui Administração Indireta.<sup>(2)</sup> Superintendência de Controle de Endemias (SUCEN); Hospital das Clínicas da USP de Ribeirão Preto; e Hospital das Clínicas da da USP de São Paulo.<sup>(3)</sup> Fundação para o Remédio Popular (FURP); Fundação Oncocentro; e Fundação Pró-Sangue.<sup>(4)</sup> Recursos Vinculados Estaduais originam-se de emolumentos de ações judiciais e estão vinculados a repasses para as Santas Casas localizadas no município onde a receita do emolumento foi obtida

### **4.3 O Financiamento das Políticas de Habitação e Transporte Público Urbano no Estado de São Paulo**

#### **4.3.1 O Financiamento da Política de Habitação no Estado de São Paulo**

A estrutura de financiamento da política de habitação do estado de São Paulo, entre 1995 e 2009, é marcada pelo papel determinante dos recursos do Tesouro estadual e dos recursos próprios da administração indireta. Tal configuração está ligada ao surgimento de um sistema estadual, com a institucionalização, em 1982, da Secretaria da Habitação e da CDHU. A criação do sistema estadual deu-se depois da desarticulação do Sistema Nacional da Habitação (SNH), do fechamento do BNH e do esgotamento de sua então principal fonte de financiamento, o FGTS. A partir daí, os recursos de origem federal passaram a ocupar posição reduzida e errática e o desenvolvimento da política começou a depender substancialmente dos recursos do Tesouro do estado e das receitas próprias da CDHU.

A estrutura de financiamento da Secretaria, no período em avaliação, como mostra a tabela 4.3, é altamente atrelada aos recursos fiscais do estado, que tiveram uma participação superior a 90% em quase todos os anos. Os recursos vinculados federais e as operações de crédito, conjuntamente, permanecem em torno de 10% do total de receitas da Secretaria. A estrutura de financiamento da CDHU, por sua vez, também conta com uma participação expressiva de recursos do Tesouro estadual, seguidos das receitas próprias da administração indireta.

Era de se esperar que as receitas provenientes do endividamento tivessem maior relevância no financiamento do setor como um todo, considerando ser da natureza desta política a exigência de volume expressivo de recursos para financiar as despesas de investimento para a construção de moradias e equipamentos de infraestrutura urbana. Todavia, sua participação na estrutura de financiamento da área, desde 1998, é bastante reduzida e isto se deve a introdução do programa de refinanciamento das dívidas estaduais e da LRF.

O programa deu início à criação de regras de controle ao gasto e ao endividamento das esferas subnacionais e a obtenção de crédito passou ser condicionada a comprovação da capacidade estadual de assumir dívidas, ao compromisso do estado de reduzir a relação DCL/RCL e demais exigências da lei nº 9.496/1997 e da LRF. Desta forma, a participação das

operações de crédito no financiamento da CDHU é nula em todo o período em avaliação e não supera 2% do total de receitas da Secretaria desde 1998 (tabela 4.3). É importante esclarecer, no entanto, que parte dos recursos provenientes do endividamento, obtidos pela Secretaria, é repassada à administração indireta. Com isso, a CDHU também conta com receitas de operações de crédito para o financiamento de suas ações, mas, como elas são realizadas pela administração direta, são registradas entre os aportes do Tesouro na estrutura de financiamento da empresa.

As operações de crédito, apresentadas na tabela 4.3, da política referem-se aos empréstimos obtidos junto ao BID, para a execução dos programas de Atuação em Cortiços e Recuperação Socioambiental da Serra do Mar<sup>118</sup>, e aos recursos captados junto a Caixa Econômica Federal, através de programas como o Pró-Moradia. Os programas federais baseados na concessão de crédito oferecem maior liberdade para que o estado elabore projetos habitacionais próprios, mas esta autonomia é restringida, já que o acesso a estes recursos é limitado pelos termos do acordo de refinanciamento das dívidas com a União e pelos limites permanentes ao endividamento impostos pela LRF. Neste sentido, as regras para disciplinar a conduta fiscal subnacional restringem o acesso do estado aos recursos disponibilizados pelos programas federais, diminuindo sua capacidade de realizar ações de habitação.

Além dos empréstimos, o governo estadual pode acessar recursos federais, através de transferências voluntárias – transferências de recursos não onerosos do Orçamento Geral da União – que são registradas como recursos vinculados federais na tabela 4.3. Estes são obtidos por meio dos programas Habitar Brasil, Morar Melhor, Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social e Programa de Intervenção em Favelas<sup>119</sup>. Seu repasse para as esferas subnacionais depende de processo de seleção pública de propostas, realizada pelo Ministério das Cidades, de emendas parlamentares na Lei Orçamentária Anual federal e da contrapartida de recursos estaduais, fatores que levam a sua participação pequena e errática na estrutura de financiamento do setor (tabela 4.3)<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> O Programa Recuperação Socioambiental da Serra do Mar envolve a promoção da sustentabilidade socioambiental, remoção e reassentamento dos moradores do Parque Estadual da Serra do Mar no município de Cubatão, além da urbanização e regularização fundiária de alguns núcleos. As estimativas envolvem a remoção e reassentamento de 5.000 famílias e a consolidação da ocupação de outras 2.500 famílias nas áreas onde é possível a urbanização.

<sup>119</sup> Apenas nos últimos três anos em avaliação, estes também puderam ser obtidos mediante transferências voluntárias do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

<sup>120</sup> Sobre as transferências vinculadas federais, deve-se dizer que parte delas é repassada à CDHU, pela Secretaria, e outra parte é destinada diretamente, à Companhia, pela esfera federal. Estes recursos não aparecem de forma discriminada na estrutura de financiamento da CDHU, apresentada na tabela 4.3, devido a sua forma de registro no Sistema Orçamentário das Empresas (SOE), onde são classificadas no grupo denominado outras fontes (SÃO PAULO, 2004b).

Logo, a mesma situação dos programas baseados em empréstimos está presente naqueles fundamentados em transferências voluntárias. A exigência da contrapartida do estado figura-se como um entrave, dada a obrigatoriedade de reservar parcela expressiva dos recursos próprios estaduais para a geração do superávit primário e para o pagamento da dívida refinanciada, o que exige o controle contínuo dos gastos.

Já a elevada participação de recursos do Tesouro do estado neste setor está ligada, como destacado anteriormente, à criação do sistema estadual de habitação, em 1982, seguido da aprovação da lei estadual nº 6.556, em 1989, que implicou aumento dos recursos fiscais do estado destinados à política. A lei promoveu o aumento de 1% da alíquota-base do ICMS de uma lista de produtos e vinculou o respectivo acréscimo de receita às ações de habitação<sup>121</sup>. Por consequência, houve expansão de seus programas e do número de unidades habitacionais produzidas (CDHU, 2009d; ARRETCHE, 1998), aprofundando a relevância institucional e política do governo do estado nesta política.

Em 1997, a lei foi extinta, embora a alíquota estadual do ICMS tenha permanecido em 18%. A partir daí, a vinculação das receitas para a habitação ficou mais genérica, constando apenas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO “a revisão das alíquotas do ICMS com o objetivo de gerar recursos para programas específicos, tais como os habitacionais, voltados à população de baixa renda, bem como adequá-las ao conceito de seletividade, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços” (SÃO PAULO, 2010f). Em outras palavras, a política habitacional deixou de contar com a vinculação e passou a disputar com outras os programas por estes recursos.

Mesmo com o fim da lei nº 6.556, a principal fonte de receitas da CDHU continua sendo os recursos fiscais repassados pelo Tesouro do estado que responderam por 60,9% das receitas da empresa, em 2009. Os recursos próprios da CDHU também têm participação importante e representaram 33% de suas receitas naquele ano (tabela 4.3)<sup>122</sup>.

A elevada participação de recursos fiscais entre as receitas do setor deve-se ainda ao caráter subsidiário dos programas, característica essencial ao desenvolvimento de uma política

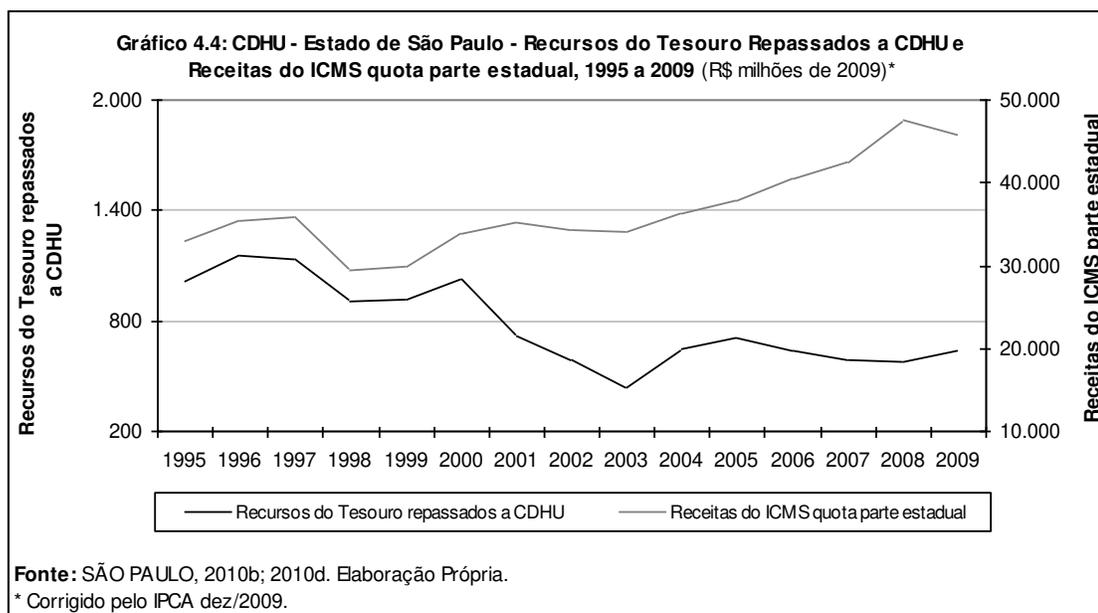
---

<sup>121</sup> Como foi apontado no capítulo 1 deste estudo, São Paulo não foi o único estado a fazer isso. O Rio Grande do Sul e a Bahia foram outros que elevaram em 1% a alíquota do ICMS, com o intuito de financiar seus programas habitacionais, diante da desarticulação do SFH (ARRETCHE, 1999).

<sup>122</sup> No grupo dos recursos próprios, são contabilizadas as receitas operacionais e receitas não operacionais da CDHU. As receitas operacionais são as mais representativas e são formadas de recursos provenientes das prestações pagas pelos mutuários, enquanto as receitas não operacionais agregam receitas de aplicações financeiras e patrimoniais (SÃO PAULO, 2004b).

habitacional destinada à população de baixa de renda. A regra básica da Política de Subsídios da CDHU consiste na fixação de um limite máximo de comprometimento da renda familiar, com o pagamento das prestações. Refere-se, portanto, a uma modalidade de subsídio direto que é realizada através de descontos concedidos no valor da prestação paga pelo mutuário, de acordo com sua capacidade de pagamento (CDHU, 2009a). Além dos subsídios, existem programas específicos nos quais a CDHU constrói unidades habitacionais, diretamente ou em parceria com as prefeituras, sem despesa para as famílias beneficiadas, são os programas Moradia Indígena e Moradia Quilombola (CDHU, 2009e).

Deve-se destacar, contudo, a queda nas transferências de recursos provenientes do Tesouro do estado à Companhia, nos últimos nove anos (gráfico 4.4). Observa-se que, a despeito do texto da LDO dizer que a revisão da alíquota do ICMS priorize os programas para a população de menor renda, dentre os quais os habitacionais, o governo do estado não garantiu um repasse de recursos à CDHU na mesma proporção do crescimento da quota estadual deste imposto. Enquanto as receitas da quota parte estadual do ICMS tiveram um crescimento real de 40%, entre 1995 e 2009, o volume de recursos repassados pelo Tesouro à CDHU tiveram uma redução real de 38% (SÃO PAULO, 2010b; 2010d).



A queda nos aportes do Tesouro à Companhia indica a não priorização dos programas habitacionais pelo governo estadual. É justificada pelas dificuldades operacionais da CDHU, que

a impediam de despender o total de recursos do Tesouro a ela destinados, e é influenciada pela determinação de tornar as empresas e fundações estaduais autossustentáveis financeiramente, derivada do contexto de ajuste fiscal do estado. A idéia é auxiliar no esforço fiscal exigido do Tesouro estadual. Seguindo estas regras, os recursos do Tesouro têm se concentrado no financiamento das despesas de investimento, enquanto as demais fontes, formadas principalmente pelos recursos próprios da empresa, passaram a se concentrar nas despesas de custeio e serviços da dívida.

Desde 1999, as despesas de custeio são integralmente financiadas com recursos próprios da CDHU. O mesmo ocorre com o serviço da dívida<sup>123</sup>, que, desde 1998, vem sendo totalmente financiado com recursos próprios da Companhia (tabela 4.4). Encontra-se, assim, uma situação de privação financeira para a política estadual de habitação, já que os recursos próprios da Companhia consistem, basicamente, de prestações pagas pelos mutuários e seu crescimento depende da renda das famílias beneficiárias e é limitado pela política de subsídios da CDHU.

Com essa nova diretriz, a empresa estadual responsável pela execução da política habitacional do estado deparou-se com a necessidade de financiar suas despesas correntes com recursos próprios, ao mesmo tempo em que perdeu a possibilidade de acesso aos recursos do endividamento e deixou de contar com a vinculação de recursos fiscais, anteriormente assegurada pela lei nº 6.556/1989. A criação e a expansão de seus programas passaram a depender muito mais da agenda política do governo estadual, do que da disponibilidade de recursos do estado. Ou seja, como a principal fonte de receitas da CDHU continua sendo os recursos do Tesouro, sem a garantia legal de recursos fiscais, o crescimento das receitas estaduais não precisa ser automaticamente convertido na ampliação dos gastos com programas habitacionais. Embora exista a reserva de receitas do ICMS para programas habitacionais na LDO, seu texto pode ser alterado a cada ano. Por estes motivos, entende-se que a criação e a ampliação das ações de habitação ficaram mais dependentes dos objetivos da gestão do governo do estado do que do comportamento dos recursos fiscais do Tesouro.

Observa-se, portanto, que a política de habitação, apesar de ser bastante dependente dos recursos fiscais do Tesouro, dos recursos próprios da CDHU e, no caso de programas

---

<sup>123</sup> As despesas com serviços da dívida pagas pela CDHU, no período ora analisado, referem-se a operações realizadas antes de 1995. Tratam-se de financiamentos junto a CEF e ao Banco do Brasil que a CDHU contratava até o ano de 1994, para a construção de unidades habitacionais. Os financiamentos da CEF têm vencimento final em 2029 e, do Banco do Brasil, em 2015. O financiamento obtido junto ao Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (IPESP), em 1998, não foi registrado como operação de crédito, mas como outras receitas (CDHU, 2010a).

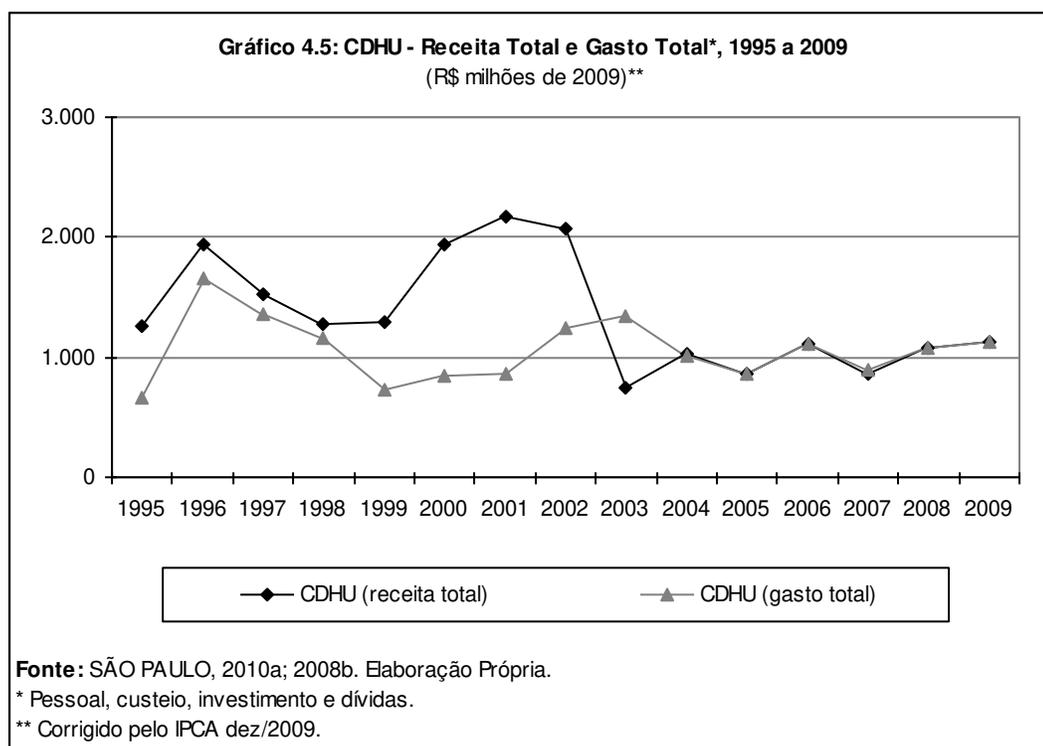
específicos, das operações de crédito foi uma das que mais sofreu com as regras introduzidas pelo novo contexto fiscal. Diante da necessidade de ajuste das contas públicas estaduais e das restrições ao gasto e ao endividamento, a política habitacional não foi poupada pelo governo do estado. Houve redução dos aportes do Tesouro à CDHU e o estado passou a exigir a ampliação dos recursos próprios da companhia no financiamento de seus gastos, muito embora suas receitas próprias resultem substancialmente do pagamento das prestações pagas pelas famílias beneficiárias. É essa mesma renda que determina a capacidade de pagamento das famílias que, por sua vez, é a base da política de subsídios da CDHU.

Além disso, quando se considera o total de receitas da Companhia, a tendência observada não é de crescimento (gráfico 4.6), apesar da recuperação da economia e da expansão das receitas fiscais do estado a partir de 2004. Os valores da receita total da CDHU nos anos entre 1995 e 2002 são mais elevados do que os observados entre 2003 e 2009, devido não só à redução dos repasses do Tesouro à Companhia, como visto acima, mas, aos elevados montantes do saldo inicial de caixa da CDHU até 2002, ou seja, recursos não gastos no exercício imediatamente anterior<sup>124</sup>. Isso ocorreu em 1996 e, sobretudo, em 2000, 2001 e 2002, por conta da queda acentuada nos dispêndios da Companhia em 1999, 2000 e 2001, que resultou da paralisação do Programa Mutirão e do Programa Chamamento Empresarial, que respondiam por 79% do total de gastos com programas da CDHU em 1998 (SÃO PAULO, 2010b). Como não houve paralisação nos repasses do Tesouro à Companhia, em 1999 e 2000, e a entrada de recursos próprios apresentou aumento, entre 1999 e 2001, o resultado foi o acúmulo de recursos não gastos no caixa da empresa, que alimentaram sua receita total em 2000, 2001 e 2002 (gráfico 4.5).

A retomada do ritmo usual de desenvolvimento dos programas da Companhia em 2002 provocou a redução do volume de recursos não gastos nos exercícios anteriores, que se refletiu na diminuição da receita total da empresa a partir de 2003. Depois daquele ano, os valores das receitas e das despesas da CDHU se aproximaram, eliminando o elevado volume de receitas não gastas no saldo de caixa (gráfico 4.5).

---

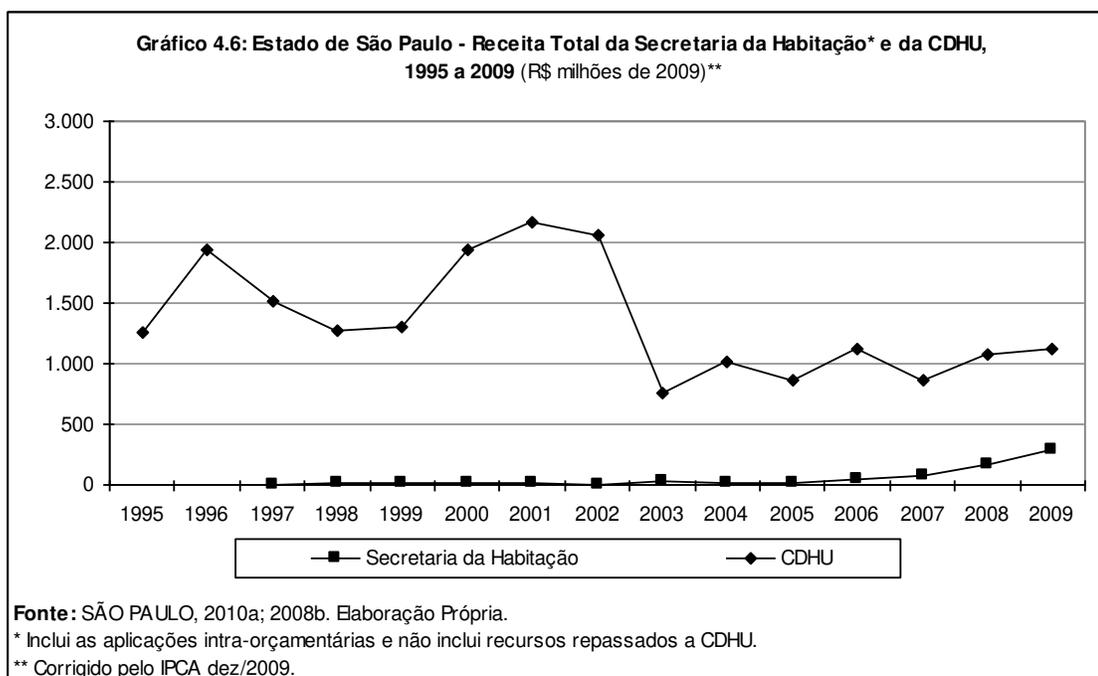
<sup>124</sup> As empresas públicas estaduais diferem-se dos órgãos da administração direta, autarquias e fundações, neste ponto, já que podem acumular recursos de um exercício para outro em seu caixa.



No caso da Secretaria, o aumento das receitas totais entre 2007 e 2009, é explicado pelas novas diretrizes da política habitacional, envolvendo a criação de programas e ações e a determinação, pelo governador, da Secretaria como a principal gestora dos mesmos. As novas diretrizes relacionaram-se ao aperfeiçoamento da modelagem dos subsídios e das estruturas de regularização fundiária, a priorização da atuação em favelas e assentamentos precários, a criação do Sistema Paulista de Habitação de Interesse Social, a ampliação das transferências de recursos aos municípios, a promoção de ações integradas aos projetos prioritários do governo<sup>125</sup> e a introdução de melhorias nas unidades habitacionais entregues pela CDHU (SÃO PAULO, 2007c)<sup>126</sup>.

<sup>125</sup> Neste caso, além do programa Recuperação Socioambiental da Serra do Mar, estavam inseridas as ações relacionadas a desapropriação e remoção de moradias em áreas de influência dos projetos prioritários de infraestrutura, como o Rodoanel, entre outros.

<sup>126</sup> Os dados do gasto confirmam a introdução destas novas ações, uma vez que os recursos adicionais para a Secretaria destinaram-se aos programas de Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários, Recuperação Socioambiental da Serra do Mar, Regularização Fundiária de Interesse Habitacional, Desenvolvimento Institucional para Habitação e outros que envolveram transferências de recursos aos municípios, com o objetivo de desenvolver programas de provisão de moradias (SÃO PAULO, 2010a).



O fortalecimento da Secretaria no desenvolvimento dos novos programas e ações está ligado à ideia de intensificação do papel da administração direta na gestão da política habitacional. Embora a Secretaria seja a gestora das novas ações e programas, respondendo pelos recursos relacionados aos mesmos, sua execução ficou a cargo da CDHU. Dentro desta dinâmica, a Companhia é contratada pela administração direta para execução dos programas, configurando-se como uma prestadora de serviços à Secretaria. Por esse motivo, as referidas receitas são registradas na estrutura da secretaria e não da CDHU, muito embora elas sejam repassadas à Companhia para a execução daquelas ações. Do ponto de vista do financiamento, não há alteração expressiva, se for considerado que os recursos em poder da Secretaria e aqueles pertencentes a CDHU compõem o montante total de receitas da política habitacional paulista. Por outro lado, do ponto de vista da gestão, esta mudança representa o fortalecimento da administração direta na coordenação da política habitacional.

Em resumo, a estrutura de financiamento da política habitacional é fortemente dependente dos recursos fiscais do estado, a principal fonte de receitas da Secretaria e da CDHU, durante todo período estudado, a despeito dos repasses do Tesouro para área não terem acompanhado a expansão das receitas fiscais do estado nos últimos anos. Os recursos próprios da administração indireta aparecem em seguida e, diferentemente dos repasses do Tesouro,

dependem principalmente do comportamento das prestações pagas pelos mutuários. Além disso, as novas regras de gestão das finanças públicas no período em avaliação definiram os aspectos diretamente relacionados à dinâmica de financiamento do setor: a redução dos aportes do Tesouro à CDHU, a introdução de regras de autossustentação financeira da administração indireta e as restrições legais ao endividamento configuram-se como elementos de privação financeira e afetaram o volume de gastos realizados na área de habitação.

**Tabela 4.3: Receitas Públicas Estaduais em Habitação, 1997 a 2009**

Classificação segundo fonte de recursos

Participação no total (%)

Período	Secretaria da Habitação <sup>(1) (2)</sup>				Companhia Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU <sup>(3)</sup>					
	Recursos do Tesouro do Estado	Recursos Vinculados Federais	Operações de Crédito	Total	Recursos do Tesouro do Estado	Recursos Próprios da CDHU	Outras Fontes	Operações de Crédito	Saldo Inicial <sup>(4)</sup>	Total
1995	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	81,0	18,5	0,0	0,0	0,5	100
1996	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	59,7	12,3	0,0	0,0	27,9	100
1997	92,8	0,0	7,2	100	74,5	8,3	0,0	0,0	17,2	100
1998	98,2	0,1	1,6	100	70,6	18,4	4,5	0,0	6,5	100
1999	98,7	1,3	0,0	100	70,4	23,2	0,0	0,0	6,4	100
2000	97,3	1,5	1,2	100	52,8	19,4	0,0	0,0	27,8	100
2001	99,6	0,4	0,0	100	32,8	18,6	0,0	0,0	48,5	100
2002	100,0	0,0	0,0	100	28,5	14,5	0,0	0,0	57,0	100
2003	99,0	0,0	1,0	100	52,9	38,3	0,0	0,0	8,8	100
2004	97,7	0,9	1,4	100	63,6	26,8	0,0	0,0	9,6	100
2005	99,5	0,0	0,5	100	74,0	25,7	0,0	0,0	0,2	100
2006	99,7	0,0	0,3	100	54,1	27,0	0,0	0,0	18,9	100
2007	99,3	0,0	0,7	100	60,1	25,7	0,0	0,0	14,2	100
2008	89,9	8,5	1,5	100	51,0	25,1	4,4	0,0	19,4	100
2009	98,7	0,0	1,2	100	55,7	31,0	8,6	0,0	4,7	100

Fonte: SÃO PAULO, 2010a; 2010b. Elaboração Própria.

<sup>(1)</sup> Inclui parte dos recursos destinados a CDHU, mediante participação societária.<sup>(2)</sup> Dados do Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária - SIGEO.<sup>(3)</sup> Dados do Sistema de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário das Empresas – SOE.<sup>(4)</sup> As receitas registradas no Saldo Inicial de Caixa correspondem aos recursos não gastos no exercício imediatamente anterior. Sua participação no total das receitas da CDHU, no período 1995-2009, mostrou-se bastante variável, como é típico deste item das receitas.

N.D. = Não Disponível.

**Tabela 4.4**  
**Companhia Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU**  
 Receita e Despesa por fonte de recursos, 1995 a 2009\*  
 Participação no total (%)

Receita e Despesa por fonte de recursos	Período														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Investimentos</b>	<b>100</b>														
Tesouro do Estado	85,0	44,2	75,4	65,0	65,0	100	100	55,8	34,1	78,7	95,1	64,2	73,0	61,2	68,8
Demais Fontes	15,0	55,8	24,6	35,0	35,0	0,0	0,0	44,2	65,9	21,3	4,9	35,8	27,0	38,8	31,2
<b>Custei e Pessoal</b>	<b>100</b>														
Tesouro do Estado	98,7	14,0	14,5	60,2	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Demais Fontes	1,3	86,0	85,5	39,8	0	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Serviço da Dívida</b>	<b>100</b>														
Tesouro do Estado	100	10,1	16	32,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Demais Fontes	0,0	89,9	84,3	65,1	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: SÃO PAULO, 2010b. Elaboração Própria.

\* Os anos 2000, 2001, 2002 e 2003 foram excepcionais para as despesas de investimento. Em 2000 e 2001, os recursos do Tesouro estadual foram sua única fonte de financiamento. Naqueles anos, os repasse do Tesouro não se reduziram, a despeito da queda acentuada nas despesas de investimento. Este movimento possibilitou que os recursos do Tesouro financiassem todo o investimento e gerassem um saldo positivo em caixa. Em 2002 e 2003, este saldo acumulado em caixa direcionou-se ao financiamento da maior parte dos investimentos, ao mesmo tempo, os aportes do Tesouro estadual diminuíram. Estes dois movimentos explicam a queda na participação dos recursos do Tesouro e a maior proporção do saldo inicial, em 2002 e 2003.

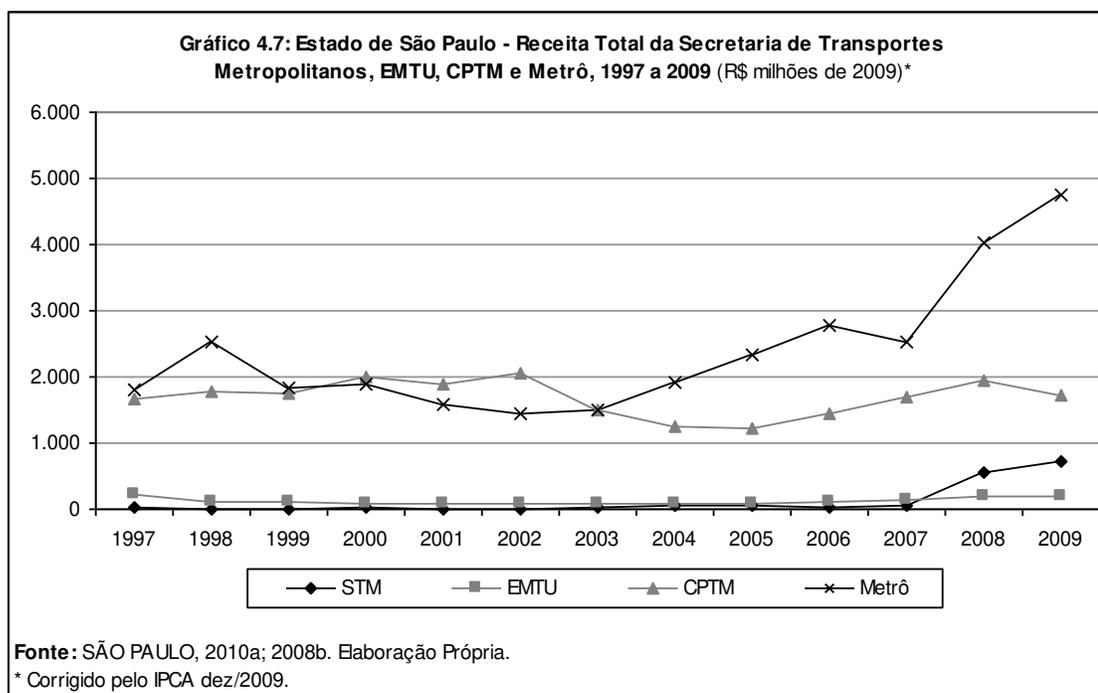
#### 4.3.2 O Financiamento da Política de Transporte Público Urbano no Estado de São Paulo

Sobre a estrutura de financiamento da política de transporte público urbano, no período de 1995 a 2009, é possível identificar algumas características importantes, como o fato de sua execução estar atrelada aos recursos do Tesouro do estado e aos recursos próprios das empresas; a importância da realização de operações de crédito para ampliação dos sistemas, especialmente, os de alta capacidade; a presença de recursos privados, através de concessões e parcerias; a aplicação do conceito de autofinanciamento das empresas do setor; e a concentração de receitas nos órgãos da administração descentralizada que são os principais executores da política. Além disso, não há vinculações legais e constitucionais de recursos para o setor. A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), incidente sobre a importação e comercialização de combustíveis, configura-se como uma fonte para o financiamento da infraestrutura de transportes como um todo e não para o transporte público urbano especificamente<sup>127</sup>.

A primeira característica que merece destaque na estrutura de financiamento da política é a baixa participação da administração direta. No período de 1995 a 2007, a participação das receitas da Secretaria não ultrapassou 2% do total do setor. Mesmo a ampliação do volume de recursos destinados a Secretaria, em 2008 e 2009, com a conseqüente expansão de sua participação no total de receitas para 9% e 10%, respectivamente, foi pontual e não reflete uma tendência (gráfico 4.7). Ela é explicada pela compra de novos trens para o Metrô e para a CPTM, que ficou a cargo da administração direta. Ademais, originaram-se de recursos provenientes de operações de crédito que, dado o atual contexto fiscal, reforça seu caráter de descontinuidade.

---

<sup>127</sup> Segundo a legislação, a União repassa 29% da arrecadação total da CIDE aos estados. Estes, por sua vez, destinam 25% aos municípios, para que eles utilizem em programas de infraestrutura de transportes. Nem para o montante repassado aos estados, nem para aquele repassado aos municípios, há uma vinculação específica para o transporte coletivo urbano (BRASIL, 2001a).



A concentração de recursos nas empresas permanece elevada, a despeito das limitações sobre sua capacidade de acessar os recursos do endividamento que, antes do ajuste fiscal e patrimonial do estado, configuravam-se como elemento importante para assegurar grande volume de receitas em poder da administração descentralizada. Além de todas as restrições ao endividamento, derivadas do próprio acordo e aquelas relacionadas à LRF, a reforma patrimonial levou à privatização dos bancos estaduais, retirando dos estados uma alternativa de acesso ao crédito para o financiamento de projetos de infraestrutura para o setor. A construção da linha 1 do Metrô, por exemplo, contou com financiamentos do Banespa que, na década de 1970, captava empréstimos externos e os repassava as empresas estaduais, entre elas o Metrô (METRÔ, s/d., DALL'ACQUA, 1997).

Com a privatização do banco estadual, as operações de crédito começaram a ser realizadas apenas junto ao BNDES e às agências multilaterais, como Banco Mundial, BID e Japan Bank for International Cooperation (SÃO PAULO, 2010e)<sup>128</sup> e dependem da comprovação

<sup>128</sup> Na CPTM, a maior proporção das operações de crédito, em 1998, 1999 e 2000, esteve associada a captação de recursos do BID, para as obras do Projeto Sul; do Banco Mundial, para o Projeto Integração Centro; e do Agente Soci t  Generale, para compra de trens (SÃO PAULO, 1998c; 1999b; 2000).

No caso do Metrô, a participa o das opera es de cr dito associou-se aos recursos do BNDES, do Banco Mundial e do Japan Bank for International Cooperation (JBIC) voltados ao financiamento das obras de recupera o, moderniza o e expans o das

da capacidade estadual de assumir dívidas e do compromisso do estado de reduzir a relação DCL/RCL. Deste modo, mesmo quando aprovados pelas instituições de crédito, esbarram nas restrições ao endividamento estadual que, se não o impossibilitam, reduzem o valor a ser adquirido. Exige-se, com isso, maior participação de recursos fiscais do Tesouro, para viabilização dos projetos, que também devem obedecer regras de controle de gastos, como a que é aplicada tanto à secretaria quanto às empresas do setor de respeitar o limite do total de despesas de investimentos, financiadas com recursos fiscais, ao máximo de 5% da RLR (lei nº 9.496/1997).

Há, portanto, uma redução na capacidade estadual para expansão da rede de transporte público urbano, derivada das limitações ao endividamento estadual. Desta forma, a capacidade estadual de ampliar as ações da política de transporte público urbano depende fortemente do crescimento econômico para estimular a expansão das receitas fiscais do estado e diminuir o risco de comprometimento das metas fiscais e ampliar o volume de recursos do Tesouro para despesas de investimentos. Foi o que ocorreu depois de 2004, quando o crescimento do PIB e da receita pública estadual permitiram a expansão dos aportes do Tesouro às empresas de transporte metropolitano (gráfico 4.8)<sup>129</sup> e deram espaço à captação de crédito para investimentos no setor (SÃO PAULO, 2010e). Ainda assim, o volume de empréstimos continuava limitado pelas regras de endividamento. Como afirmou o governador, os recursos obtidos mediante operações de crédito eram inferiores ao que o estado realmente necessitava para a realização dos projetos de transporte metropolitano (RIBEIRO, 2007).

O aumento dos repasses do Tesouro às empresas de transporte público urbano, nos últimos anos (gráfico 4.8), não deve ser entendida como uma ausência de restrições ao gasto público, mas como resultado de uma situação econômica mais favorável, capaz de garantir a expansão das receitas estaduais, associada à prioridade que o governo deu aos investimentos nesta área.

O estado de São Paulo não abandonou a ideia de controle e cortes de gastos, mas observa-se uma discrepância no tratamento dado pela esfera estadual aos setores de habitação e de transporte público urbano. Como ficou evidenciado anteriormente, o governo do estado não

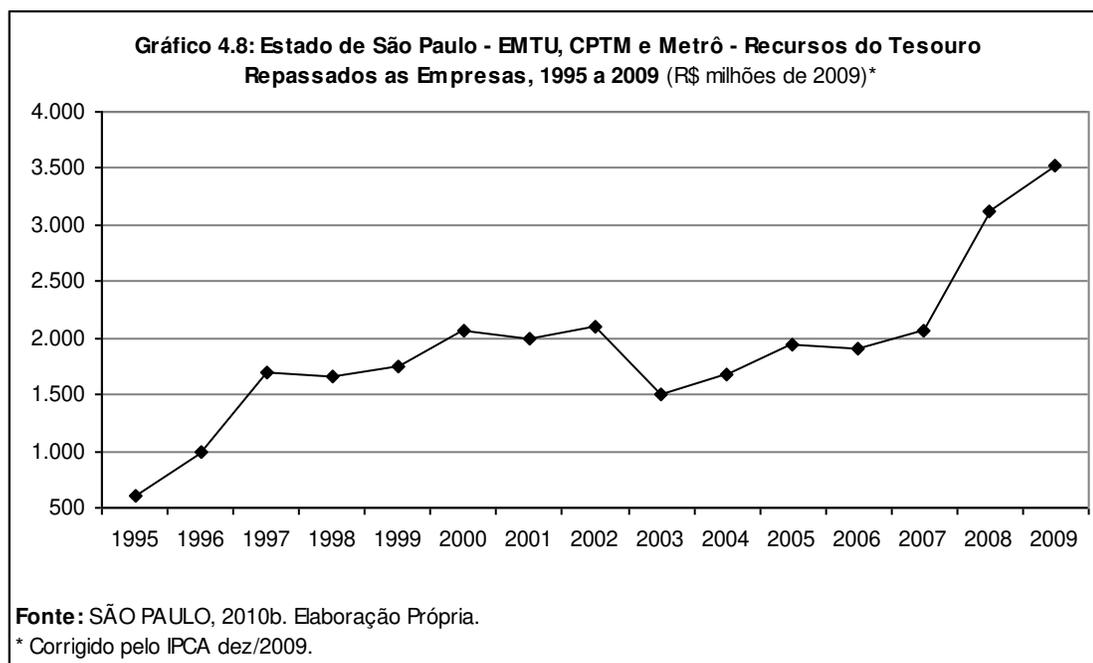
---

linhas 1, 2 e 3, aos investimentos do Projeto Extensão Leste, a aquisição de sistemas e equipamentos e expansão da linha 2 – Verde e à implantação da Linha 4 – Amarela (SÃO PAULO, 2010e).

<sup>129</sup> Em 2009, o crescimento da receita pública estadual também foi impulsionado pelo aumento das receitas provenientes de alienação de bens pela venda do Banco Nossa Caixa ao Banco do Brasil (SÃO PAULO, 2010d).

promoveu a ampliação das receitas fiscais direcionadas à CDHU, a despeito de seu crescimento depois de 2004 e do texto da LDO prever o repasse de parte da arrecadação do ICMS. Todavia, no setor de transporte público, as empresas passaram a receber um volume maior de recursos do Tesouro, principalmente em 2008 e 2009, resultante de sua priorização pelo governo do estado, apoiada no quadro de expansão das receitas paulistas.

Em decorrência da necessidade de cortes contínuos de gastos para obter superávits primários, das limitações ao crédito e da forte dependência estadual dos recursos próprios para realizar as suas ações, há menor espaço orçamentário para a definição de prioridades na agenda do governo, já que o aumento dos gastos tende a reduzir o montante do excedente fiscal. A alternativa de financiar com operações de crédito uma maior parcela dos gastos com ações prioritárias, especialmente os projetos envolvendo despesas de investimento elevadas, esbarra nas restrições ao endividamento determinadas pelo acordo da dívida e pela LRF. Surge daí a necessidade de o projeto estar inserido na agenda prioritária do governo estadual para que, nos momentos de crescimento da economia e dos recursos próprios, o aumento das receitas seja convertido em mais gastos no setor. Este não foi o caso da política habitacional no período de 2004 a 2009, mas sim da política de transporte público urbano.



Outra medida de restrição fiscal, em adição às limitações ao gasto e ao endividamento, foi a obrigação das empresas de cumprirem as diretrizes de autossustentação financeira, segundo as quais suas despesas operacionais devem ser financiadas com recursos próprios, compostos de receitas tarifárias e não tarifárias. As receitas tarifárias são as mais importantes e se originam da venda de passagens aos usuários. Enquanto as receitas não tarifárias, de menor participação, são obtidas com venda de espaços publicitários ao longo das linhas e estações, locação de lojas, painéis de propaganda e estacionamentos e, no caso do Metrô, com a cobrança das taxas de utilização dos terminais rodoviários e dos Shoppings localizados em algumas estações (SÃO PAULO, 2010a; 2010b)<sup>130</sup>.

Diante destas regras, os aportes do Tesouro para a administração descentralizada destinam-se ao financiamento das despesas de investimento, dívida, parte das despesas operacionais e subsídios destinados ao transporte gratuito de idosos, portadores de necessidades especiais, militares, desempregados, entre outros, e aos descontos para estudantes (SÃO PAULO, 1998d). A ideia é de que os recursos do Tesouro priorizem o financiamento de projetos de expansão e melhoria dos sistemas, os quais envolvem despesas de investimento elevadas, e que o funcionamento dos mesmos fique a cargo das receitas operacionais. Logo, os repasses do Tesouro ficam reservados a um grupo de despesas, especialmente de capital, enquanto as empresas devem ampliar suas receitas operacionais, fundamentalmente receitas tarifárias, e aplicá-las na operação dos sistemas.

Como os subsídios da política não são para todos os usuários dos serviços e por não se tratarem de subsídios cruzados<sup>131</sup>, há maior facilidade das empresas de transporte público promoverem a ampliação das receitas próprias e seguirem as regras de autofinanciamento. Outro fator que pode contribuir com a expansão das receitas próprias da administração indireta e com o cumprimento das diretrizes de autofinanciamento é a determinação de reajustes anuais nas tarifas, definida pelo governo estadual em 2008 – até janeiro daquele ano os reajustes não tinham

---

<sup>130</sup> É importante enfatizar que, desde o início da década de 1990, o Metrô e a EMTU não obtêm subsídios operacionais do Tesouro do estado, a não ser aqueles destinados ao ressarcimento pelo transporte gratuito de idosos e portadores de necessidades especiais e pelos descontos fornecidos aos estudantes (SÃO PAULO, 1998d).

Na CPTM, a participação dos recursos próprios da empresa vem se ampliando. Os investimentos na recuperação do sistema, envolvendo a construção de muros, reforma de estações e implantação de corpo de seguranças, nos últimos anos, reduziram os índices de evasão e elevaram as receitas operacionais da empresa (SÃO PAULO, 1998d). Simultaneamente, a integração tarifária com o Metrô também proporcionou aumento das receitas da CPTM.

<sup>131</sup> O mecanismo de subsídios cruzados determina que os descontos e as isenções, para os grupos específicos, sejam financiadas pelos demais usuários. Não é o caso na política de subsídios do transporte metropolitano estadual que envolve subsídios diretos financiados com recursos do Tesouro paulista.

periodicidade anual. A motivação desta determinação, contudo, não está relacionada ao financiamento das empresas estaduais de transporte público urbano especificamente, mas à adoção da parceria público-privada para a linha 4 do Metrô. Como o contrato de concessão para operação da linha 4, pelo parceiro privado, envolve o reajuste anual da tarifa de remuneração do concessionário e determina que a diferença entre a tarifa pública e a tarifa de remuneração do concessionário deva ser coberta com recursos públicos, o governo estadual introduziu a dinâmica de reajustes anuais na tarifa paga pelos usuários de todo o sistema<sup>132</sup>.

À medida que se exige a aproximação das empresas estaduais de transporte público urbano à lógica de financiamento de uma empresa privada, com os reajustes anuais nas tarifas e ampliação das receitas próprias para cobertura das despesas operacionais, a política afasta-se de seu caráter social, cujo objetivo é atenuar o fenômeno da desigualdade de oportunidades, que exclui social e espacialmente as pessoas mais pobres residentes em regiões distantes dos centros urbanos, mediante condições adequadas de mobilidade urbana. O aumento das tarifas dos serviços públicos de transporte, neste sentido, dificulta o acesso da população a suas atividades sociais básicas, como educação, trabalho e lazer.

Sobre o tema da adoção de parcerias público-privadas e outros tipos de concessão, para os serviços de transporte público urbano, deve-se ressaltar que elas originaram-se em meados da década de 1990, relacionando-se às ideias de redefinição da natureza e da dimensão da intervenção do estado na economia. Conforme enfatizado no capítulo 3, estas concessões e parcerias foram incentivadas pelo segundo eixo do Programa de Apoio a Reestruturação Fiscal e Financeira e pelas recomendações dos organismos financeiros multinacionais, ambos direcionados a transformar o papel do investimento público no crescimento econômico, estimulando a entrada de recursos privados nos setores produtivos estatais.

Dois tipos de concessão foram implementados na área de transporte público urbano em São Paulo: uma concessão comum, para o corredor São Mateus–Jabaquara da EMTU, realizada em 1997, e uma concessão patrocinada (uma das duas modalidades de Parceria Público-Privada), para linha 4 do Metrô, realizada em 2006.

---

<sup>132</sup> Como foi colocado no capítulo 3, o reajuste da tarifa de remuneração do concessionário é feito segundo os índices de preços oficiais e a tarifa pública é determinada pelo governo do estado (METRÔ, 2004). Portanto, se for do interesse do governo reajustar a tarifa pública, ou seja, a tarifa paga pelo usuário, a uma taxa inferior a dos índices utilizados para o reajuste da tarifa de remuneração do concessionário (IPC/Fipe e IGP-M/FGV), a empresa privada receberá a diferença entre a tarifa pública e a tarifa de remuneração do concessionário. O Estado fica livre para cobrar do usuário o que considerar adequado, mas não deverá prejudicar o concessionário.

Na concessão comum, a empresa privada recebe do Estado a delegação para executar um serviço público por sua conta e risco, sendo, em geral, remunerado por meio de tarifas cobradas aos usuários. Por outro lado, na Parceria Público-Privada, a empresa concessionária é remunerada pelo setor público e fica responsável pela execução e operação de projetos públicos. A PPP pode ser de dois tipos, administrativa ou patrocinada, como foi explicado no capítulo 3.

A concessão para operação do corredor São Mateus–Jabaquara, por se tratar de uma concessão comum, tem influência sobre o financiamento do sistema de transporte metropolitano devido a taxa de outorga que a empresa concessionária paga ao setor público – esta é registrada, na tabela 4.5, entre os recursos próprios da EMTU. A concessionária, além de pagar a taxa de outorga ao estado, deve realizar os serviços de manutenção e conservação do sistema viário, eletrificação da frota e aquisição de ônibus adicionais com recursos próprios da empresa privada, obtidos da cobrança de tarifas aos usuários, sem participação de recursos públicos (SÃO PAULO, 1998d; EMTU, 2009).

A PPP da linha 4 do Metrô, por sua vez, trata-se de uma concessão patrocinada e, por esse motivo, não envolve taxa de outorga, mas uma contraprestação pecuniária do setor público à empresa privada. Sua influência sobre as receitas da área, portanto, difere daquelas da concessão comum, já que não resulta em recursos adicionais a Companhia do Metrô, mas em gastos para o estado, relacionados à contraprestação paga pelo setor público, além de diversos outros mecanismos de mitigação de riscos.

A compra dos trens e sistemas (27% do custo de implantação da linha), que ficou a cargo do parceiro privado e deverá compor o patrimônio do Metrô, representa gastos que seriam do estado, mas foram transferidos à empresa privada – estes recursos não são disponibilizados na tabela 4.5, pois a base de dados utilizada não os registra. No entanto, como foi apontado no capítulo 3, embora o estado tenha se livrado destas despesas, a PPP trouxe um conjunto de gastos que o estado não tinha com a Companhia de Metrô, mas terá com o parceiro privado, como o ressarcimento para o caso de defasagem entre a tarifa pública e a tarifa de remuneração do concessionário, a contraprestação pecuniária do setor público e as compensações financeiras a empresa privada pelo atraso na conclusão das obras da linha, reduzindo a importância dos gastos que ficaram por conta do parceiro privado.

Logo, a realização da PPP e os incentivos à entrada de recursos privados pouco alteraram as condições de financiamento do setor. Observa-se que a expansão dos investimentos,

dos sistemas e dos serviços oferecidos continua a depender dos recursos do Tesouro estadual. A tabela 4.5 mostra que, desde 2004, quando o estado deu início à ampliação dos sistemas do Metrô e à construção da própria linha 4, houve aumento da proporção de recursos do Tesouro entre as fontes de financiamento desta empresa. É possível observar, na mesma tabela, que a proporção de recursos do Tesouro na estrutura de financiamento do Metrô, no período de 2004 a 2009, situou-se em torno de 50%, uma participação bastante superior à observada entre 1997 e 2003 (9ª coluna da tabela 4.5). Também foi importante a entrada de receitas relacionadas às operações de crédito com o Banco Mundial, Japan Bank for Internacioanl Cooperation (JBIC) e BNDES (SÃO PAULO, 2010e), que se destinaram, assim como os recursos do Tesouro, ao prolongamento e à construção de novas linhas.

Estes pontos são reforçados pelo gráfico 4.7 que mostra o crescimento das receitas totais do Metrô neste mesmo período, graças à expansão dos aportes de recursos próprios estaduais. É importante enfatizar que este aumento foi viabilizado pela elevação do PIB, que permitiu ao Tesouro contar com maior disponibilidade de recursos e ampliar o valor das transferências à empresa, bem como acessar os recursos do endividamento.

Na estrutura de financiamento da EMTU identifica-se o mesmo movimento: o incremento na proporção de recursos do Tesouro, de 2005 a 2009, que resultou do maior volume de recursos próprios estaduais direcionados ao financiamento de programas de expansão dos sistemas, como a construção de um corredor intermunicipal na RMC e o programa Pró-Pólos (15ª coluna da tabela 4.5)<sup>133</sup>.

A tabela 4.5 mostra que não apenas os recursos fiscais do estado são importantes para os projetos de expansão dos serviços oferecidos, como também apresentam relevância as operações de crédito, sobretudo no início do período em avaliação. Observa-se que, entre 1995 e 2000, quando foram desenvolvidos os projetos de expansão e construção de linhas do Metrô e da CPTM e a ampliação da infraestrutura dos serviços da EMTU, as empresas contaram com maior

---

<sup>133</sup> Corredor Metropolitano Noroeste da RMC destina-se a reestruturação do sistema de transporte público intermunicipal dos municípios de Campinas, Hortolândia, Sumaré, Nova Odessa e Americana. Sua extensão é de 42,7 km (10 km de vias exclusivas), sendo suas principais obras a construção de vias exclusivas, de terminais intermetropolitanos, da Estação de Transferência Anhanguera e da Estação de Embarque Monte Mor e as reformas dos terminais de Monte Mor, Sumaré e Nova Odessa. Em setembro de 2008, o corredor foi inaugurado (EMTU, 2009).

Também foram importante as obras do Programa de Revitalização dos Pólos de Articulação Metropolitana - Pró-Pólos, implementadas com o objetivo de promover e incentivar ações e intervenções voltadas à melhoria da acessibilidade, ao desenvolvimento dos núcleos de atividade metropolitana, à articulação dos sistemas de transporte coletivo, à melhoria da circulação e segurança de seus usuários, além de tratamento urbanístico e valorização do patrimônio arquitetônico, paisagístico e ambiental (EMTU, 2009).

participação de recursos obtidos mediante operações de crédito em sua estrutura de financiamento. Na EMTU, esta participação alcançou 6,2%, em 1999; na CPTM, ficou próxima de 10%, entre 1998 e 2000; e no Metrô, foi superior a 15%, entre 1997 e 1999, chegando a 37,7% em 1998 (tabela 4.5).

Em 2006, os recursos provenientes do endividamento voltaram a ganhar relevância na estrutura de financiamento do Metrô, associados, como nos outros anos citados, a projetos de ampliação dos sistemas, que envolveram a construção e o prolongamento de linhas. Além disso, as operações de crédito, realizadas pela STM em 2008 e 2009, tiveram como beneficiários finais o Metrô e a CPTM, pois foram destinadas à compra de trens e sistemas para os mesmos. Ainda assim, a sua proporção na estrutura de financiamento é inferior à observada no início do período em estudo (tabela 4.5). Nestes últimos anos, o papel dos recursos fiscais do estado tem maior relevância, já que é extremamente rígido o controle ao endividamento estadual e o acesso do estado às operações de crédito depende da capacidade estadual de assumir dívidas, cujo principal determinante é crescimento das receitas fiscais do estado. Ou seja, sem a expansão de suas receitas próprias, o estado não teria condições de contratar novas operações de crédito, pois comprometeria as metas fiscais acordadas com a esfera federal.

Conclui-se, a partir deste item, que a estrutura de financiamento da área é bastante dependente de recursos do Tesouro, destinados às despesas de investimento, dívida, parte das despesas operacionais e subsídios aos usuários, e de recursos próprios das empresas, voltados ao financiamento das despesas operacionais. Os recursos provenientes do endividamento são importantes para a realização de projetos de expansão dos sistemas, a despeito de sua menor participação por conta das restrições associadas ao acordo de refinanciamento das dívidas estaduais e à LRF.

Uma particularidade do setor é a presença de recursos privados, através de concessões e PPPs que, dadas exigências de mitigação de risco e sua reduzida participação no valor total dos projetos, faz com que a expansão dos serviços continue atrelada aos recursos próprios estaduais. Com isso, a política de transporte público urbano, que não possui nenhum tipo de vinculação de recursos fiscais e enfrenta as limitações ao endividamento, depende fortemente das receitas próprias estaduais, cujo crescimento associa-se ao desempenho da economia.

A despeito da preocupação em ampliar a participação do capital privado e do esforço em elevar a capacidade de autofinanciamento das empresas, o que se observou no decorrer dos

últimos anos foi que a estrutura de financiamento do setor (tabela 4.5) continuou altamente dependente dos recursos do Tesouro que, por sua vez, estão associados ao desempenho da atividade econômica. Assim, a retomada do crescimento a partir de 2004 e a ampliação do espaço para a captação de financiamentos cumpriram papel relevante para explicar o comportamento dos recursos à disposição da área de transporte público urbano.

**Tabela 4.5: Receitas Públicas Estaduais em Transporte Público Urbano, 1997 a 2009**

Classificação segundo fonte de recursos

Participação no total (%)

Período	Secretaria de Transportes Metropolitanos <sup>(1)</sup>			Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM <sup>(2)</sup>					Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metrô <sup>(2)</sup>					
	Recursos do Tesouro do Estado	Operações de Crédito	Total	Recursos do Tesouro do Estado	Recursos Próprios da Empresa	Operações de Crédito	Saldo Inicial <sup>(3)</sup>	Total	Recursos do Tesouro do Estado	Recursos Próprios da Empresa	Operações de Crédito	Outras fontes	Saldo Inicial <sup>(3)</sup>	Total
1995	N.D.	N.D.	N.D.	40,7	59,2	0,0	0,2	100	37,2	62,4	0,2	0,0	0,1	100
1996	N.D.	N.D.	N.D.	59,8	38,1	0,0	2,1	100	27,9	69,6	1,9	0,3	0,4	100
1997	100	0,0	100	73,5	24,7	0,0	1,8	100	20,4	61,7	17,1	0,2	0,6	100
1998	100	0,0	100	65,1	25,0	8,1	1,8	100	19,5	41,3	37,7	0,0	1,6	100
1999	100	0,0	100	70,0	24,0	5,0	0,9	100	27,1	53,0	15,8	1,4	2,8	100
2000	100	0,0	100	62,9	24,9	11,4	0,8	100	42,7	52,6	3,1	0,0	1,5	100
2001	100	0,0	100	75,2	23,7	0,0	1,1	100	36,3	58,9	1,8	1,2	1,9	100
2002	100	0,0	100	78,5	20,6	0,0	0,8	100	33,7	60,9	1,1	3,7	0,6	100
2003	100	0,0	100	65,5	33,5	0,0	1,0	100	34,3	61,3	1,6	1,9	0,9	100
2004	100	0,0	100	58,8	40,4	0,0	0,8	100	49,7	48,1	0,3	0,3	1,6	100
2005	100	0,0	100	52,6	45,6	0,0	1,8	100	54,9	41,0	0,0	3,0	1,1	100
2006	100	0,0	100	51,9	45,0	0,0	3,1	100	41,0	36,4	13,0	7,1	2,4	100
2007	100	0,0	100	42,6	54,7	0,0	2,7	100	51,8	43,6	0,0	1,2	3,3	100
2008	22,6	77,4	100	52,1	4,8	0,0	43,1	100	51,4	30,9	0,0	14,5	3,3	100
2009	36,6	63,4	100	45,7	14,2	0,0	40,0	100	56,6	27,5	0,0	2,5	13,5	100

*Continua.*

**Tabela 4.5***continuação.*

Período	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos - EMTU <sup>(2)</sup>						Total das Empresas					
	Recursos do Tesouro do Estado	Recursos Próprios da Empresa	Operações de Crédito	Outras fontes	Saldo Inicial <sup>(3)</sup>	Total	Tesouro do Estado	Recursos Próprios das Empresas	Operações de Crédito	Outras fontes	Saldo Inicial <sup>(3)</sup>	Total
1995	2,2	97,1	0,0	0,0	0,7	100	35,1	64,5	0,1	0,0	0,2	100
1996	10,7	89,1	0,0	0,1	0,0	100	39,4	58,4	1,0	0,2	1,0	100
1997	44,9	53,0	0,0	1,7	0,4	100	45,8	44,5	8,3	0,2	1,1	100
1998	6,8	87,2	0,0	4,6	1,4	100	37,6	35,8	24,8	0,1	1,7	100
1999	21,2	71,1	6,2	0,0	1,5	100	47,2	39,8	10,4	0,7	1,9	100
2000	1,2	93,8	1,2	0,0	3,8	100	52,0	39,6	7,3	0,0	1,2	100
2001	0,0	99,4	0,0	0,0	0,6	100	56,2	41,0	0,8	0,5	1,5	100
2002	0,0	95,1	0,0	0,0	4,9	100	58,8	38,5	0,5	1,5	0,8	100
2003	0,0	93,1	0,0	0,0	6,9	100	48,6	48,6	0,8	0,9	1,1	100
2004	1,7	90,9	0,0	3,9	3,6	100	52,1	46,1	0,2	0,3	1,3	100
2005	18,7	75,0	0,0	0,0	6,2	100	53,2	43,4	0,0	1,9	1,5	100
2006	21,2	65,6	0,0	0,0	13,2	100	44,1	40,0	8,4	4,6	2,9	100
2007	29,6	58,7	0,0	0,0	11,8	100	47,5	48,4	0,0	0,7	3,4	100
2008	44,6	45,6	0,0	0,0	9,8	100	50,8	34,6	0,0	9,5	5,2	100
2009	33,5	50,5	0,0	0,0	16,0	100	52,8	33,4	0,0	1,8	12,0	100

Fonte: SÃO PAULO, 2010a; 2010b. Elaboração Própria.

<sup>(1)</sup> Dados do Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária - SIGEO.

<sup>(2)</sup> Dados do Sistema de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário das Empresas – SOE.

<sup>(3)</sup> As receitas registradas no Saldo Inicial de Caixa correspondem aos recursos não gastos no exercício imediatamente anterior. Sua participação no total das receitas das empresas, no período 1995-2009, mostrou-se bastante variável, como é típico deste item das receitas.

N.D. = Não Disponível.

#### 4.4 Considerações Finais

O presente capítulo se propôs a analisar as condições e a estrutura de financiamento de algumas políticas sociais do estado de São Paulo num período em que elas são determinadas, de um lado, pelo Programa de Apoio a Reestruturação e Fiscal e Financeira que levou ao ajuste fiscal, reforma patrimonial e restrições às operações de crédito, consolidados posteriormente na LRF, e, de outro, pela intensificação do movimento de descentralização das políticas sociais promovido desde meados da década de 1990.

Os efeitos advindos do ajuste fiscal sobre as condições e a estrutura de financiamento ficam claros em todas as políticas estudadas. Refletem-se na ausência, ou diminuição expressiva, das operações de crédito entre suas fontes de financiamento, desde o final da década de 1990, e nas exigências de autofinanciamento de empresas e fundações, como um meio de auxiliar no esforço fiscal do governo do estado. Ademais, com as novas determinações e a com reforma patrimonial promovida, o estado deixou de ter acesso às articulações financeiras anteriores, que envolviam os órgãos da administração direta e indireta e os bancos estaduais, e seu poder de gasto ficou extremamente vinculado aos recursos fiscais, cujo desempenho está associado ao comportamento mais geral da economia.

Como será detalhado no capítulo seguinte, as questões apresentadas sobre a estrutura de financiamento destas políticas impactaram na dinâmica de determinação do volume de gasto. A tipologia proposta (1 – ensino básico, 2 – saúde e 3 – habitação e transporte público urbano) auxilia a ressaltar as particularidades sobre o financiamento de cada política. Identifica-se que a capacidade financeira estadual para ampliar as ações de ensino básico é restringida pelo programa de ajuste fiscal, responsável por reduzir as alternativas de financiamento da política, e pelas novas formas de repasse dos recursos federais, já que houve diminuição das receitas do salário-educação para a livre utilização pelos governos subnacionais em favor da maior proporção de transferências condicionadas, repassadas mediante os programas do FNDE.

O grupo formado pelas políticas de habitação e transporte público urbano caracteriza-se pela ausência de vinculações constitucionais e legais de recursos e por não serem organizadas com base num modelo nacionalmente articulado, como ocorre na política de saúde, sendo seu financiamento e sua execução predominantemente estaduais. A ampliação das ações nestes setores depende do comportamento dos recursos próprios estaduais, que são restringidos pela

necessidade de controle ao gasto e pela obrigação de pagamento da dívida renegociada, para a qual é destinado mais de 10% da receita líquida real. Depende, ainda, das prioridades da agenda do governo que determina a aplicação dos recursos próprios estaduais nestas políticas, quando o crescimento das receitas estaduais dá espaço à ampliação dos gastos. O estudo mostrou que, no estado de São Paulo, houve a priorização do setor de transporte público urbano pelo governo estadual, materializado na ampliação dos recursos do Tesouro e no esforço para captação de operações de crédito para o setor.

A política de saúde, apesar de contar com a vinculação constitucional de recursos próprios estaduais, tem seu financiamento diretamente influenciado pelo volume expressivo de transferências vinculadas federais do SUS. Com um caráter regular e contínuo, estes repasses contribuíram para amenizar as restrições fiscais e financeiras vividas pelo estado, muito embora se traduzam em menor autonomia estadual para aplicação dos recursos em saúde. Neste sentido, as dificuldades de financiamento estadual são balanceadas pelo recebimento de um valor expressivo de recursos do SUS, aplicados de acordo com diretrizes traçadas na esfera federal, que não tomam por base os interesses específicos de uma política de saúde estadual.

Cabe aqui um questionamento: em que medida é interessante aos governos subnacionais receberem maior volume de transferências vinculadas ao financiamento de política sociais, suficientes para aliviar parte das restrições fiscais, mas com prejuízo da autonomia subnacional? A ajuda federal não precisaria ser necessariamente por transferências vinculadas. Se o aumento da arrecadação federal não tivesse se dado por meio de contribuições sociais, em detrimento dos impostos formadores dos fundos constitucionais, a proporção de recursos livres no orçamento de estados e municípios seria maior, de modo que eles teriam melhores condições para definição dos gastos segundo seu próprio interesse na saúde e demais políticas sociais.

O controle federal sobre o gasto subnacional em saúde, como destaca Melo (2005), manifesta-se por meio das transferências condicionadas do SUS e está relacionada ao contexto de rápida descentralização da política de saúde no País, bem como ao contexto de ajuste fiscal dos governos subnacionais. Diante do quadro de rápida descentralização, a União considerava essencial controlar o dispêndio subnacional, para garantir a aplicação de recursos no setor por estados e municípios, minimizando as incertezas sobre os resultados da descentralização. No que se refere ao contexto de ajuste das contas públicas, as transferências vinculadas para a saúde atenuavam as dificuldades fiscais de estados e municípios, complementando o financiamento

para a execução das novas atribuições derivadas da descentralização. Entretanto, a União “prefere vincular o gasto subnacional porque isso lhe concede discricionariedade fiscal no âmbito federal e lhe possibilita superar os problemas de assimetria de informação em relação a agentes na ponta do sistema: prefeitos, governadores e burocracias responsáveis pela implementação” (MELO, 2005: 871). Segundo o autor, está presente na política de ensino básico a mesma lógica de controle federal e busca pela garantia da obrigatoriedade de realização de gastos pelas unidades subnacionais, frente à rápida descentralização das ações e às incertezas sobre seus resultados.

As políticas sociais poderiam, certamente, contar com menor participação de transferências federais condicionadas e maior proporção de recursos livres no orçamento, ampliando a autonomia financeira dos entes subnacionais, se não houvesse as distorções ocorridas no sistema tributário brasileiro no período recente<sup>134</sup>, tampouco a intenção federal de controlar o destino dos recursos das políticas descentralizadas.

---

<sup>134</sup> Sobre a desconfiguração do sistema tributário brasileiro ver REZENDE et al (2007) e PRADO (2007).

## **CAPÍTULO 5 – O GASTO PÚBLICO SOCIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO NO PERÍODO DE 1997 A 2009.**

Uma vez expostas, no capítulo anterior, as principais características da estrutura do financiamento das políticas de educação, saúde, habitação e transporte público urbano no estado de São Paulo, entre 1997 e 2009, o presente capítulo busca estudar os gastos sociais do estado no mesmo período. O objetivo é analisar o comportamento e a estrutura do gasto social estadual, com ênfase nos setores citados, diante do processo de municipalização das políticas de educação e saúde, que ganhou força em meados da década de 1990, e das restrições fiscais implementadas desde a introdução do Programa de Apoio a Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados de 1997.

Considerando que o poder estadual de ampliar gastos é um sinalizador de sua capacidade de expandir e implementar programas, busca-se identificar as limitações relacionadas ao programa de ajuste fiscal, à LRF e ao processo de descentralização das políticas e a influência destes elementos sobre o enfraquecimento da esfera estadual na ordem federativa brasileira. As particularidades institucionais de cada setor, apresentadas no capítulo 3, também fazem parte da avaliação, tomando por base a tipologia que as dispõe da seguinte maneira (i) política de ensino básico, (ii) política de saúde e (iii) políticas de habitação e de transporte público urbano.

Educação básica e saúde apresentam alguns pontos em comum, como a vinculação constitucional de recursos, a presença de ações descentralizadoras das políticas e uma execução predominantemente subnacional. Nos dois casos, o poder de atuação do estado é influenciado pelo programa de descentralização comandado pelo governo federal e pelas regras da nova *fiscalidade*. Todavia, há uma diferença importante entre ambas que consiste na diminuição dos repasses federais da educação para o estado, acentuando sua dependência com relação aos recursos próprios estaduais, e a expansão das transferências federais da saúde para a esfera estadual que passaram a ser um grande determinante do comportamento dos gastos estaduais nesta área. O capítulo mostra como este fato influenciou a evolução dos gastos e o espaço de atuação estadual nas políticas de ensino básico e saúde.

Habitação e transporte público urbano, por sua vez, têm características institucionais iguais por não possuírem um programa federal de descentralização das ações, não contarem com vinculação constitucional de receitas e serem executadas pelo governo estadual com recursos

próprios. Desta forma, as principais limitações sobre a capacidade de atuação da esfera estadual derivam das novas leis e regras de controle fiscal. O capítulo mostra que, para terem seus programas ampliados, através da realização de volume superior de gastos, estas políticas dependem de uma conjuntura econômica favorável capaz de motivar o crescimento das receitas próprias estaduais, mas também estão sujeitas a sua inserção na agenda prioritária do governo do estado.

### **5.1 Os Gastos Públicos Estaduais no Contexto de Ajuste Fiscal**

Uma primeira avaliação a respeito dos efeitos do programa de ajuste fiscal sobre as despesas do estado de São Paulo pode ser feita com base nos dados apresentados no gráfico 5.1 que mostra a dinâmica do gasto público social, não social e com dívidas e sentenças judiciais, entre 1997 e 2009.

No grupo do gasto público social e não social são considerados os dispêndios efetuados pela administração direta, administração indireta e empresas estaduais, excluídas as transferências voluntárias, legais e constitucionais aos municípios, as despesas com pagamentos de dívidas e sentenças judiciais e os gastos com pessoal inativo e pensionistas. Foram classificados, no grupo dos gastos sociais, os seguintes setores: educação; saúde; saneamento e meio ambiente; transporte público urbano; habitação; assistência e promoção social; proteção e serviços ao cidadão; alimentação e nutrição; trabalho e emprego; cultura; lazer; e organização agrária. No grupo dos não sociais encontram-se os setores relacionados a desenvolvimento econômico; transporte e logística; segurança pública, justiça e administração penitenciária; energia; poder legislativo e judiciário; e administração geral, financeira e orçamentária do estado.

A forma de organização dos dados do gráfico tem como objetivo obter uma visão geral dos impactos do Programa de Apoio a Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados e da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre:

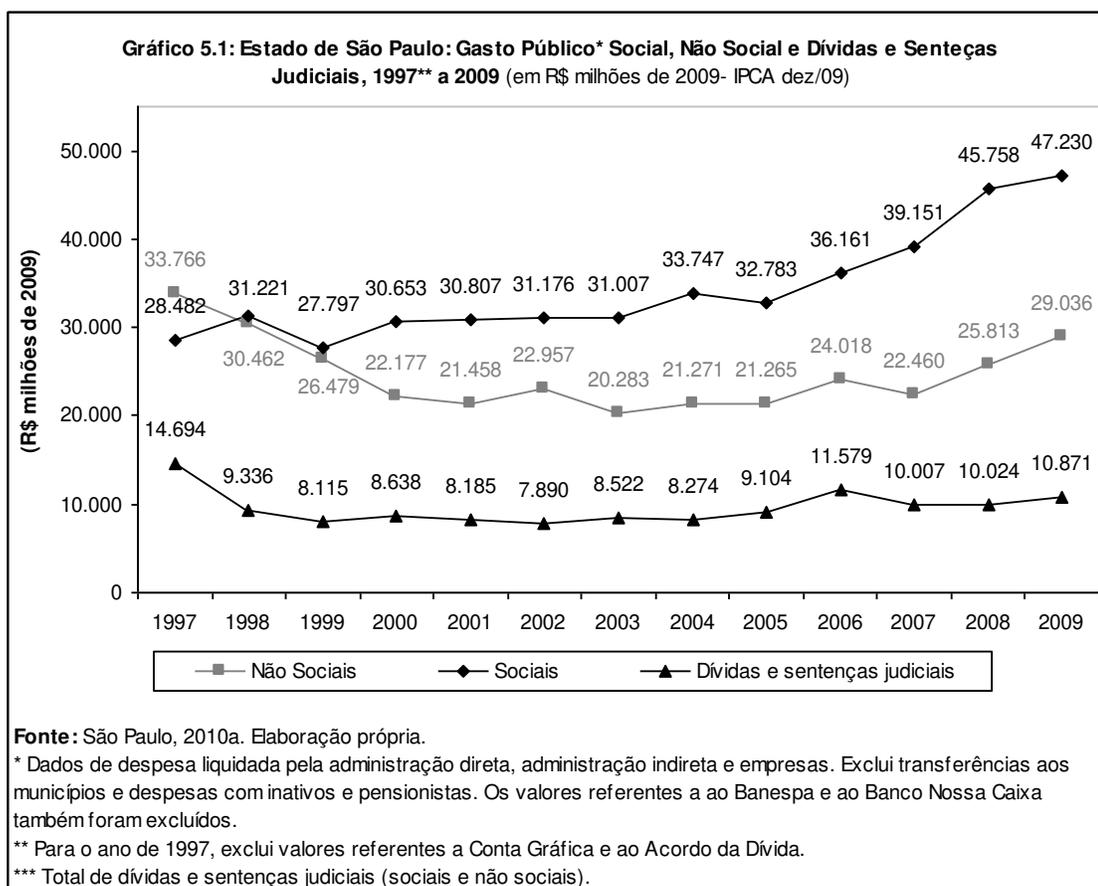
(i) as despesas estaduais com dívidas e sentenças judiciais, uma vez que o programa determinou o pagamento da dívida renegociada paulista em parcelas de 13% da RLR e, em conjunto com a LRF, introduziu parâmetros mais rígidos à contratação de operações de crédito, ARO, dívida consolidada, dívida mobiliária e restos a pagar; e

(ii) sobre os gastos sociais e não sociais do estado, em virtude da reforma patrimonial, das limitações ao gasto e ao endividamento e das restrições impostas às despesas com pessoal (60% da RCL) e investimento (5% da RLR).

Um primeiro aspecto a ser observado no gráfico 5.1 diz respeito aos gastos estaduais com dívidas e sentenças judiciais que apresentaram redução e estabilidade, depois de 1997, em função da assinatura do acordo de refinanciamento da dívida paulista. Como já mencionado no segundo capítulo deste estudo, o acordo envolveu a dívida mobiliária estadual e as dívidas do Tesouro e dos órgãos da administração descentralizada junto aos bancos públicos estaduais, que respondiam por 77% de toda dívida contratual e mobiliária do estado (SÃO PAULO, 2006). Este conjunto de dívidas foi transformado em dívida consolidada junto ao governo federal, sobre a qual incide a taxa de juros de 6% ao ano mais o IGP-DI. O estado comprometeu-se a reservar 13% da RLR para o pagamento da dívida refinanciada, sendo penalizado, em caso de não pagamento.

A fixação da taxa de juros (6% ao ano + IGP-DI) e o comprometimento máximo de recursos para o pagamento da dívida (13% da RLR), ao lado da determinação do governo federal como único credor do estado, deram maior previsibilidade ao valor total a ser gasto com dívidas pelo governo estadual e eliminaram os efeitos das mudanças da política monetária sobre as taxas de juros e, conseqüentemente, sobre o valor dos dispêndios estaduais com dívidas (LOPREATO, 2000; SÃO PAULO, 2001). Antes do acordo com a União, mais de 75% da dívida fundada paulista era rolada com juros de mercado e vencimentos no máximo trimestrais, transformando a situação financeira do estado em refém da política monetária nacional (SÃO PAULO, 2001).

A despeito da estabilidade dos gastos com dívida, vale enfatizar que seu estoque total continua aumentando, impulsionado pelo acúmulo de resíduos não pagos, sobre os quais também incidem os reajustes pelo IGP-DI mais 6% ao ano. Embora o gráfico 5.1 apresente apenas o movimento dos pagamentos anuais do estado com serviço da dívida, não apresentando o comportamento do seu estoque, sabe-se que sua trajetória é de crescimento. Como mostrou o capítulo 2 deste estudo (ver gráfico 2.3), o estoque da dívida pública paulista vem crescendo, a despeito do pagamento sistemático da parcela referente ao limite contratual de comprometimento de 13% da RLR e de a relação DCL/RCL permanecer abaixo de 2, desde 2005.



Neste sentido, recursos próprios do estado, que poderiam ser aplicados em políticas sociais e em despesas de investimento indispensáveis ao crescimento econômico, são utilizados para pagar uma dívida cujo estoque cresce, a despeito dos esforços para seu pagamento. Conclui-se que o Programa de Apoio a Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados teve êxito em promover a conformação dos dispêndios com serviço da dívida à capacidade de pagamento estadual. Todavia, o programa não tem sido capaz de auxiliar o estado a reduzir o estoque da dívida, conforme inicialmente previsto no contrato de renegociação, além de ter reduzido a margem de gastos estaduais. Estes passaram a se subordinar ao compromisso de obter superávits primários continuamente, às regras de controle de gastos, à impossibilidade de utilizar o endividamento como instrumento complementar de financiamento e à limitação de suas fontes de recursos às receitas fiscais próprias.

Os dispêndios com dívida não trazem, assim, grandes impactos positivos para o estado. Mesmo da perspectiva dos resultados fiscais do setor público, o pagamento das dívidas estaduais refinanciadas de todas as Unidades da Federação representaram uma contribuição de

apenas 1,6% do PIB, em termos de redução do déficit nominal do governo federal, em 2010 (BIASOTO, 2010).

Os efeitos da nova *fiscalidade* sobre o comportamento dos gastos sociais e não sociais do estado são distintos. A começar pelas despesas não sociais, observa-se uma queda acentuada entre 1997 e 2000, resultante do processo de ajuste fiscal e da reforma patrimonial que levou à privatização do Banespa e de empresas dos setores de energia, transporte ferroviário e abastecimento. As estratégias de corte dos gastos basearam-se na redução das despesas não-financeiras, que levaram à diminuição dos repasses à administração descentralizada e dos gastos com pessoal e investimentos da administração direta. Além disso, a venda de algumas empresas e do banco estadual provocou a diminuição dos gastos, à medida que eliminou a válvula de escape utilizada pelo governo como alternativa à captação de receitas adicionais e à expansão dos gastos acima do que seria possível com base apenas nos recursos de origem fiscal.

A privatização do Banespa, por sua vez, impediu o estado de utilizar a própria instituição financeira como fonte de captação de crédito e veículo responsável por carregar parte relevante dos títulos públicos estaduais e até mesmo responder pela cobertura de gastos correntes nos momentos mais agudos da crise financeira. Desta maneira, a ampliação dos gastos estaduais, com base na articulação financeira do Tesouro e dos órgãos da administração indireta com o banco, deixou de existir, levando à redução das despesas do governo estadual e a uma maior dependência dos recursos fiscais do estado.

Depois da queda substancial motivada pelo programa de ajuste, os gastos não sociais apresentaram manutenção, situando-se entre R\$ 20 bilhões e R\$ 23 bilhões, entre 2000 a 2005, e acompanhando o fraco desempenho da economia e das receitas públicas paulistas. Em 2006, entram em trajetória ascendente, crescendo continuamente até 2009, um comportamento explicado pela retomada do crescimento econômico, que impulsionou as receitas fiscais do estado e deu espaço a um ajuste fiscal mais ameno, de modo que foi possível afastar o risco de comprometimento da meta fiscal e elevar os gastos em alguns setores não sociais. O destaque ficou por conta da área de transporte e logística, que teve o volume de recursos ampliado devido à construção de dois trechos do Rodoanel, implantação de complexos de avenidas e ampliação das marginais, no município de São Paulo, além da recuperação de rodovias estaduais. Identifica-se aqui o papel fundamental do crescimento econômico para o desenvolvimento das políticas

estaduais, em um contexto de restrição ao gasto e ao endividamento e de forte dependência dos recursos fiscais do estado para a condução de suas ações.

Os gastos sociais mostram um comportamento ainda mais próximo do movimento geral da economia e das receitas fiscais do estado. É visível o crescimento contínuo das despesas sociais depois de 2004, acompanhando o contexto de retomada do crescimento econômico e das receitas próprias estaduais.

As áreas que mais contribuíram com esta expansão foram saúde, educação e transporte público urbano (SÃO PAULO, 2010a). Nos casos de educação e saúde, as vinculações constitucionais não só protegeram os gastos e impediram que os mesmos fossem impactados pelo ajuste recessivo do período de 1997 a 2003, como garantiram que o aumento das receitas de impostos e transferências, depois de 2004, resultassem em maior volume de recursos aplicados nestes setores. A política de saúde contou com um elemento adicional responsável por alavancar seus gastos, os recursos federais repassados através do SUS que deram um salto depois de 2003. A política de transporte público urbano, por sua vez, teve a ampliação dos gastos associada aos projetos de expansão dos sistemas de transporte que compõem a política de mobilidade urbana, de forma que este comportamento relacionou-se a uma opção do governo estadual e não ao fato de existir vinculação legal ou constitucional de recursos.

## **5.2 O Gasto Estadual em Educação Básica no Estado de São Paulo**

O gasto público estadual com educação básica, considerado neste estudo, engloba os dados de despesa liquidada, efetuados pela Secretaria de Estado da Educação, pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação e pelos cursos técnicos e de ensino médio oferecidos pelo Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, bem como pelos colégios técnicos ligados às Universidades e às Faculdades Públicas Estaduais. Deste total, foram excluídas as despesas com pessoal inativo e pensionistas, com transferências legais, constitucionais, voluntárias e relacionadas ao Fundef e ao Fundeb aos municípios e com dívidas e sentenças judiciais, de tal forma que se obtivesse o volume de recursos que o governo estadual efetivamente destinou ao ensino básico.

O presente item busca mostrar que o gasto estadual em educação básica e, portanto, a capacidade estadual de atuar nesta política, depara-se com restrições de natureza fiscal e com

limitações relacionadas ao processo de municipalização da política. Sobre a municipalização do ensino fundamental, as limitações derivam da maior rigidez sobre o destino dos gastos estaduais, introduzidas com o Fundef, bem como do tipo de relação que se estabeleceu entre as esferas de governo. A articulação administrativa e financeira direta entre a União e os governos locais desconsidera o papel dos estados, reduzindo sua capacidade de desenvolverem programas e coordenarem ações em seu território.

No que se refere às questões fiscais, observa-se que a disponibilidade de gastos foi limitada (i) pela diminuição das transferências federais relacionada à redução dos recursos das cotas estadual, municipal e federal do salário-educação que passaram a ser destinados aos programas geridos pelo FNDE; e (ii) pelo programa de ajuste fiscal e pela LRF, que retiraram dos estados fontes complementares de financiamento e impuseram regras permanentes para despesas que possam gerar gastos adicionais. É importante ressaltar, todavia, que o comprometimento de parcela significativa dos recursos estaduais com o pagamento da dívida renegociada é amenizado pela vinculação de receitas para o setor.

A vinculação constitucional de receitas para a educação, o principal determinante do valor do gasto, vem protegendo a política neste período de ajuste fiscal e assegurando um fluxo contínuo de recursos para a área, além de garantir o crescimento automático dos recursos aplicados em educação nos períodos de ampliação da receita tributária estadual. A disponibilidade de gastos estaduais no ensino básico depende, assim, do comportamento dos recursos tributários do estado que, por sua vez, têm seu desempenho associado ao movimento mais geral da economia.

Como mostra o gráfico 5.2, o crescimento mais intenso do gasto ocorreu entre 2004 e 2009, coincidindo com o período de retomada do crescimento do PIB e de expansão mais acelerada das receitas fiscais do estado. Evidencia-se, assim, o papel fundamental do crescimento econômico na ampliação dos gastos estaduais com educação básica, uma vez que este estimula a expansão das receitas fiscais do estado, automaticamente revertidas em mais recursos para o setor. Sem o crescimento das receitas próprias, a vinculação constitucional, por si só, não leva à expansão dos gastos.

Em 1998, não houve crescimento importante da receita própria estadual, mas o gasto com ensino básico expandiu-se, devido à subvinculação para o ensino fundamental introduzida com o Fundef naquele ano (gráfico 5.2). Como o estado ainda respondia por 79% das matrículas

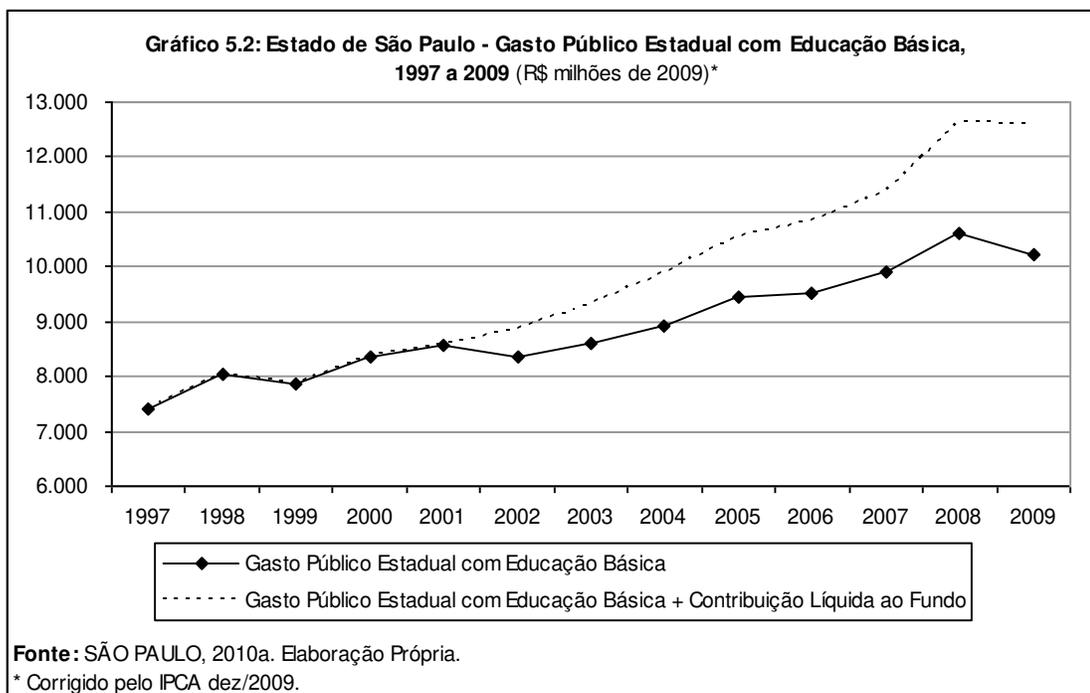
da etapa fundamental em 1998 (INEP, 2010) e o resgate dos recursos do Fundo depende do número de alunos sob-responsabilidade do estado e dos municípios, houve crescimento dos gastos estaduais com ensino fundamental. Os dados utilizados no presente estudo confirmam estes resultados, uma vez que 77% do crescimento do gasto estadual total com ensino básico resultou da expansão dos dispêndios em programas e ações de ensino fundamental (SÃO PAULO, 2010a).

Como a vinculação constitucional de recursos não especifica o montante a ser destinado exclusivamente para o ensino fundamental, este setor competia com outras etapas de ensino que não fazem parte da educação básica, como ensino superior, limitando sua participação no total de recursos determinados pela Constituição. Com a introdução do Fundef, assegurou-se que 60% do montante definido constitucionalmente fosse destinado ao ensino fundamental.

Além de reservar um percentual para o ensino fundamental, o Fundef introduziu novas regras para sua aplicação, como a obediência ao gasto mínimo por aluno e a obrigação de aplicar mais da metade dos recursos do Fundo no pagamento dos professores em efetivo exercício. Embora a implantação do Fundef seja positiva para a etapa fundamental que passou a contar com um volume maior de recursos, ela significou maior rigidez orçamentária para o estado. Isso porque o destino de 60% dos recursos reservados constitucionalmente para a educação passou a ser aplicado segundo as regras definidas pela União no âmbito do Fundo. Logo, a prioridade dos gastos nas diversas etapas do ensino é decidida pelo governo federal, dificultando a adaptação da política aos objetivos estaduais.

A introdução do Fundef também alterou o volume de recursos à disposição do governo estadual. À medida que o resgate dos recursos depositados no Fundo depende do número de alunos de cada ente, o aprofundamento do processo de municipalização das vagas de ensino fundamental traduziu-se na diminuição do valor total dos recursos estaduais. (gráfico 5.2).

Diante do quadro de transferência de alunos da rede estadual para a municipal, o dispêndio estadual com educação básica, efetivamente realizado pelo estado, teve crescimento menor do que teria se os repasses aos municípios, mediante contribuições ao Fundo, não fossem excluídos – as despesas de contribuição ao Fundef e ao Fundeb são retiradas do cálculo do gasto estadual justamente por serem recursos transferidos aos municípios.

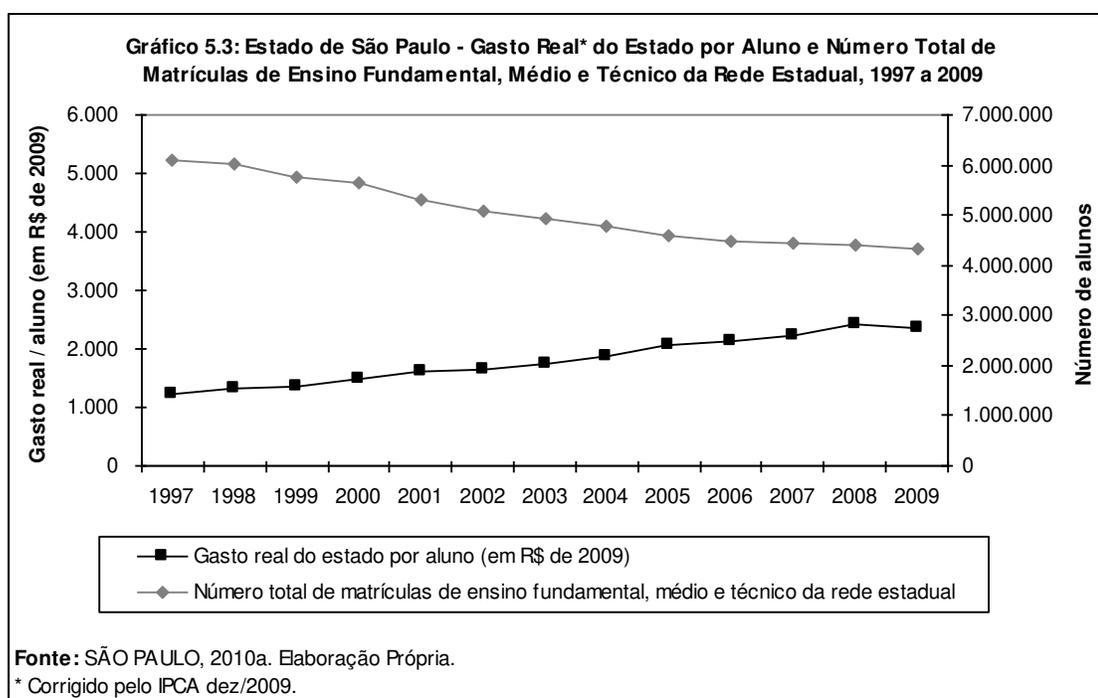


O gasto efetivamente realizado pelo estado teve, assim, uma expansão real de 38%, entre 1997 e 2009. Todavia, se fossem consideradas as despesas relacionadas à contribuição líquida do estado ao Fundef e ao Fundeb, este crescimento seria de 69,7% (SÃO PAULO, 2010a). Por conta destes Fundos, os municípios vêm recebendo um montante de recursos estaduais expressivo, que está relacionado à própria dinâmica financeira instituída pelo Fundef e pelo Fundeb, na qual a esfera estadual configura-se como transferidora de recursos financeiros aos municípios (BORGES, 2007). Este é, inclusive, um mecanismo importante do Fundo para incentivar a responsabilização dos municípios pelo ensino fundamental e para alcançar maior equidade no gasto por aluno entre os municípios de um mesmo estado.

O Fundef entrou em vigor em 1998, mas como o governo estadual ainda respondia por quase 80% das vagas de ensino fundamental da rede pública àquela altura, era possível ao estado resgatar todo o valor depositado no Fundo e aplicá-lo em sua própria rede. O governo estadual era um receptor líquido de recursos do Fundo, mas, a partir de 2002, quando a participação dos municípios na oferta de vagas de ensino fundamental da rede pública começou a ficar cada vez mais próxima da estadual (ver gráfico 3.1 do capítulo 3), o estado passou a contribuir liquidamente com o Fundo.

A transferência de vagas para a rede municipal permaneceu em trajetória ascendente, alimentando o crescimento das contribuições líquidas. Entre 2002 e 2009, tais contribuições tiveram crescimento médio real de 4,5% ao ano, enquanto as despesas estaduais com ensino básico, excluídas as contribuições, apresentaram crescimento médio real de 2,5% ao ano (SÃO PAULO, 2010a).

Com a entrada do Fundeb, a contribuição líquida cresceu ainda mais. Em 2009, finalizada sua etapa de implantação gradual, o Fundeb já devia atender o total de alunos de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, além de aumentar a vinculação de recursos de 15% para 20% e incorporar novos tributos para sua composição. Como resultado, a contribuição líquida estadual ao Fundo, naquele ano, superou R\$ 2,3 bilhões – 18% do total depositado pelo estado no Fundo (SÃO PAULO, 2010d).



A despeito do crescimento destas contribuições, que representam uma transferência de recursos estaduais aos municípios, o gasto real do estado por aluno, em 2009, foi superior aos valores observados na década de 1990, antes da municipalização do ensino fundamental. Mesmo com o aumento das transferências ao Fundeb, não houve queda no gasto real por aluno na rede estadual, como mostra o gráfico 5.3 (SÃO PAULO, 2010a). Vale mencionar, no entanto, que

ainda existe espaço para a ampliação da transferência de matrículas e recursos estaduais para os municípios, já que a participação do estado na oferta de matrículas de ensino fundamental da rede pública era de 53%, em 2009 (INEP, 2010).

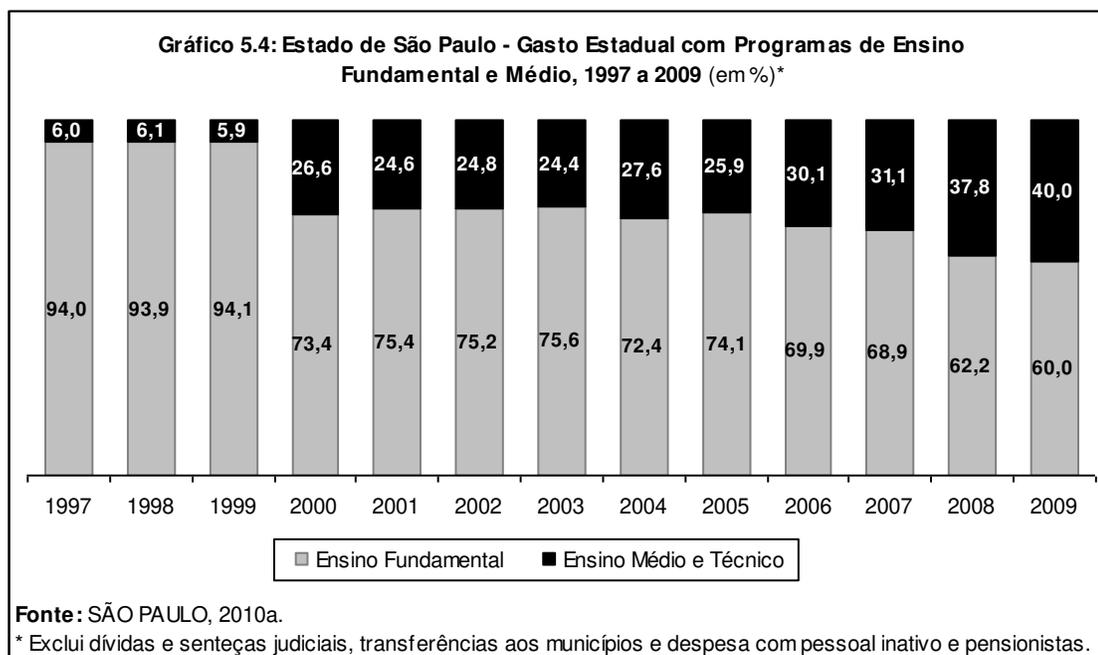
É possível afirmar que a municipalização do ensino fundamental não provocou a diminuição do volume de recursos próprios que o estado tem para gastar com os alunos de sua rede. Porém, limitou sua autonomia de gastos e o poder do estado de desenvolver ações nas diversas etapas de ensino, segundo suas prioridades, porque a aplicação dos recursos passou a obedecer às regras definidas pela União no âmbito dos Fundos.

Outro efeito da municipalização, enquanto limitadora do poder estadual de implantar ações e coordenar programas em seu território, referem-se ao aprofundamento da articulação financeira direta entre a União e os governos locais, apontada nos capítulos anteriores. Esta articulação deu maior suporte financeiro para os municípios atuarem descolados da esfera estadual e inseridos no processo de gestão federal. Simultaneamente, as novas regras fiscais reforçaram a exclusão estadual do desenvolvimento da política, à medida que reduziram a sua capacidade financeira relativa e imprimiram uma gestão direcionada para atender as preocupações de curto prazo de cumprimento das metas e compromissos fiscais.

Por fim, vale mencionar que a municipalização do ensino fundamental alterou a distribuição federativa das matrículas de educação básica no estado e a estrutura do gasto estadual com ensino básico. Com o avanço deste processo, o estado vem concentrando sua atuação mais direta, no que se refere à educação básica, na oferta de vagas de ensino médio e técnico e, em colaboração com os municípios, na oferta de vagas de ensino fundamental, das quais ainda respondia por 53% em 2009 (INEP, 2010).

Os gastos do estado no ensino médio e técnico passaram a ocupar posição cada vez mais relevante, sobretudo depois de 2000, quando se iniciou o Programa Melhoria e Expansão do Ensino Médio, em vigor até os dias de hoje, que obteve incentivo do governo federal no âmbito do Projeto Escola Jovem da União. A partir de 2004, o Plano de Expansão do Ensino Técnico e Tecnológico contribuiu no mesmo sentido. Como foi colocado no capítulo 4, com a introdução do Plano, ocorreu triplicação dos gastos estaduais com ensino técnico entre 2004 e 2009, ampliando, inclusive, sua participação no total do gasto estadual com educação básica (tabela 5.1).

Como resultado, os gastos estaduais com ensino médio e técnico passaram a ocupar posição cada vez mais expressiva no total de despesas estaduais com educação básica, enquanto os gastos com ensino fundamental perderam espaço, como mostra o gráfico 5.4.



Os dados apresentados neste item permitem afirmar que o gasto estadual em educação básica depende fortemente do comportamento da receita tributária do estado. A vinculação constitucional de receitas para o setor, a redução dos repasses federais para os estados e as restrições ao financiamento, determinadas no acordo de refinanciamento das dívidas estaduais e na LRF, reforçaram esta característica. Com isso, a capacidade de atuação do estado no ensino básico, traduzida em sua disponibilidade de gastos, está condicionada ao comportamento das receitas fiscais estaduais e é limitada pelo programa de ajuste fiscal e pelo processo de descentralização da política, responsável por elevar o controle federal sobre o destino dos recursos no âmbito de estados e municípios e por permitir aos governos locais atuarem descolados da esfera intermediária.

**Tabela 5.1: Gasto Estadual com Educação Básica\* (R\$ milhões de 2009)\*\***  
**Estado de São Paulo, 1997 a 2009**  
 Despesa liquidada por órgão

R\$ milhões de 2009				
	Total	CEETPS e Universidades - ensino técnico	Secretaria de Estado da Educação - SEE	Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE
1997	7.406,2	30,7	7.305,4	70,2
1998	8.053,6	29,2	7.946,9	77,5
1999	7.856,5	27,1	7.773,1	56,3
2000	8.343,6	7,6	8.285,8	50,2
2001	8.575,0	17,4	8.506,9	50,7
2002	8.372,2	8,8	8.311,2	52,2
2003	8.586,6	37,3	8.480,1	69,3
2004	8.914,1	270,9	8.574,3	68,9
2005	9.028,5	302,3	8.672,2	54,0
2006	9.511,6	333,2	9.113,0	65,4
2007	9.918,6	465,4	9.389,0	64,1
2008	10.623,9	630,0	9.919,9	74,0
2009	10.234,1	929,5	9.220,7	83,9

em %				
	Total	CEETPS e Universidades - ensino técnico	Secretaria de Estado da Educação - SEE	Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE
1997	100	0,4	98,6	0,9
1998	100	0,4	98,7	1,0
1999	100	0,3	98,9	0,7
2000	100	0,1	99,3	0,6
2001	100	0,2	99,2	0,6
2002	100	0,1	99,3	0,6
2003	100	0,4	98,8	0,8
2004	100	3,0	96,2	0,8
2005	100	3,3	96,1	0,6
2006	100	3,5	95,8	0,7
2007	100	4,7	94,7	0,6
2008	100	5,9	93,4	0,7
2009	100	9,1	90,1	0,8

Fonte: SÃO PAULO, 2008a. Elaboração Própria.

\* Exclui dívidas e sentenças judiciais, transferências aos municípios e despesa com pessoal inativo e pensionistas.

\*\* IPCA dez/2009.

### 5.3 O Gasto Estadual em Saúde no Estado de São Paulo

O gasto público estadual com saúde do estado de São Paulo, analisado neste item, refere-se às despesas efetuadas pela Secretaria de Estado da Saúde, pela FURP, pela Fundação Oncocentro, pela Fundação Pró-Sangue, pela SUCEN, pelo Hospital das Clínicas da Faculdade Medicina Ribeirão Preto (HC/RP/USP), pelo Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (HC/SP/USP) e pelo Iamspe. Também são considerados os gastos com serviços de assistência médica, hospitalar e ambulatorial prestados pela Faculdade de Medicina da Marília, pela Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto e pelas faculdades de medicina da Unesp e Unicamp. Deste total, foram excluídas as despesas com pessoal inativo e pensionistas, com transferências legais, constitucionais e voluntárias aos municípios e com dívidas e sentenças judiciais, de modo a obter o volume de recursos que o governo estadual, efetivamente, destinou a suas ações de saúde.

Um fator de grande importância sobre o gasto estadual em saúde refere-se ao papel das transferências do SUS. Estes repasses da União trouxeram certo alívio às restrições fiscais vividas pelo estado, em um período de implantação do programa de ajuste e de aumento das atribuições estaduais em saúde, derivadas da expansão dos serviços e da descentralização organizada desde a introdução das NOBs. Deste modo, a inserção estadual na dinâmica do SUS e sua habilitação à modalidade de gestão mais avançada da NOB, como já se evidenciou nos capítulos anteriores, são grandes determinantes do comportamento dos gastos estaduais em saúde.

A habilitação estadual resultou na duplicação do valor dos repasses SUS para o estado entre 2003 e 2004, impulsionando fortemente o crescimento dos gastos nesta área. Encontra-se aqui a particularidade da política de saúde que diz respeito ao papel determinante dos recursos federais vinculados na trajetória do gasto estadual em saúde. Estes recursos desempenham, conforme mencionado acima, papel importante no auxílio ao esforço fiscal exigido do estado. Diante do quadro de restrição fiscal e financeira, a expansão das transferências do SUS permitiu a ampliação dos gastos estaduais em saúde, a despeito do programa de ajuste e da LRF. O alívio financeiro, no entanto, implicou maior rigidez orçamentária ao estado.

Como mostrou o capítulo 4 (tabela 4.2), em 2009, o destino de 36,2% dos recursos da saúde deve obedecer às determinações federais. O crescimento dos dispêndios veio, assim, acompanhado do menor poder estadual de desenvolver programas próprios. Logo, é uma

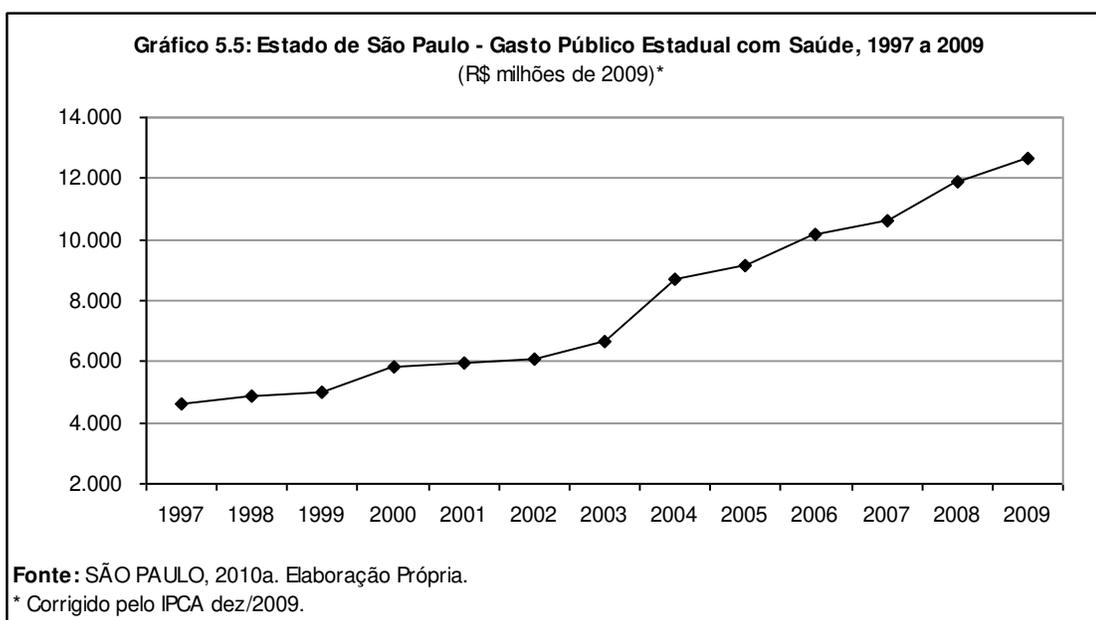
característica do gasto estadual em saúde a forte inserção ao processo de gestão da política de saúde federal e, com isso, sua vinculação às determinações federais.

É importante destacar que o aumento das transferências via SUS representa tanto uma mudança na distribuição dos gastos entre as esferas de governo, ampliando o processo de descentralização dos gastos públicos iniciado na Constituição de 1988, quanto o aumento dos serviços oferecido, uma vez que o SUS encontra-se em constante processo de aperfeiçoamento (BRASIL, 2000) e a rede de serviços próprios estaduais ampliou-se com a construção de novos estabelecimentos (SÃO PAULO, 2010h) que contam com recursos federais em seu financiamento.

A introdução da Emenda Constitucional nº 29 também provocou a expansão dos gastos estaduais em saúde depois de 2004. Sua contribuição, no entanto, deu-se em menor escala que a ampliação provocada pelo crescimento dos repasses do SUS, uma vez que estas transferências federais tiveram crescimento real de 140% entre 2003 e 2004, enquanto os recursos do Tesouro estadual, cujo comportamento em 2004 relaciona-se basicamente ao fim da etapa de implantação gradual da emenda e ao contexto de expansão das receitas tributárias estaduais, apresentou crescimento real de 5% (SÃO PAULO, 2010a).

Com o encerramento da fase de implementação gradual da EC nº 29 em 2004, o estado passou a aplicar 12% da arrecadação de impostos e transferências constitucionais na saúde a partir de então. Adicionalmente, EC nº 29 fez com que os gastos estaduais em saúde acompanhassem a ampliação real das receitas fiscais paulistas entre 2004 e 2009. O contexto de crescimento das receitas próprias estaduais foi determinante para impulsionar os gastos, já que a vinculação de receitas apenas reserva um montante a ser obrigatoriamente destinado à saúde, mas não garante sua expansão. Foi o crescimento das receitas fiscais do estado, no período de 2004 a 2009, que, associado à vinculação, garantiu o aumento dos gastos.

O gráfico 5.5 confirma os efeitos da habilitação do estado à Gestão Plena do Sistema Estadual da NOB em 2003, os impactos da introdução da EC nº 29 e o papel do crescimento das receitas próprias estaduais.



A expansão dos repasses do SUS ao estado deu certo alívio às limitações fiscais, mas os impactos do programa de ajuste das contas públicas estaduais podem ser observados em dois aspectos importantes: a revalorização da administração direta nas decisões sobre os gastos e sobre a gestão da política e a introdução das diretrizes de autofinanciamento da administração descentralizada. Estes fatores refletiram-se no crescimento sistemático da participação dos gastos realizados pela Secretaria, uma vez que estes triplicaram seu valor. Com isso, a participação da administração direta no total de gastos do setor passou de 64,7%, em 1997, para 78,8%, em 2009 (tabela 5.2). Todavia, esta expansão foi equilibrada pelo recebimento de volume superior de recursos federais, de 2004 em diante, em todos os órgãos do setor. Conforme mencionado no capítulo anterior, houve expansão dos recursos vinculados federais para a administração direta (crescimento real de 139%), para as autarquias (crescimento real de 1.420%) e para as fundações (crescimento real de 962%) entre 2003 e 2004 (SÃO PAULO, 2010a).

As despesas efetuadas pela administração indireta permaneceram relativamente constantes no período 1997 a 2009. Individualmente, suas componentes apresentam comportamentos distintos: caíram as despesas efetuadas pela Fundação Oncocentro (-11%), pela Fundação Pró-Sangue (-48%) e pela Furp (-6%) e cresceram as despesas efetuadas pelo HC/RP/USP (133%), pelo HC/SP/USP (41%) e pela Sucen (17%) (SÃO PAULO, 2010a). Mas, não fosse a ampliação substancial dos repasses do SUS, os gastos realizados pelas fundações

teriam se reduzido ainda mais. Como apontou o capítulo 4, a habilitação do estado em 2003, refletiu-se no aumento dos recursos vinculados federais destinados às fundações, de modo que a redução das receitas próprias e das transferências do Tesouro começou a ser amenizada pelo recebimento de volume superior de recursos federais.

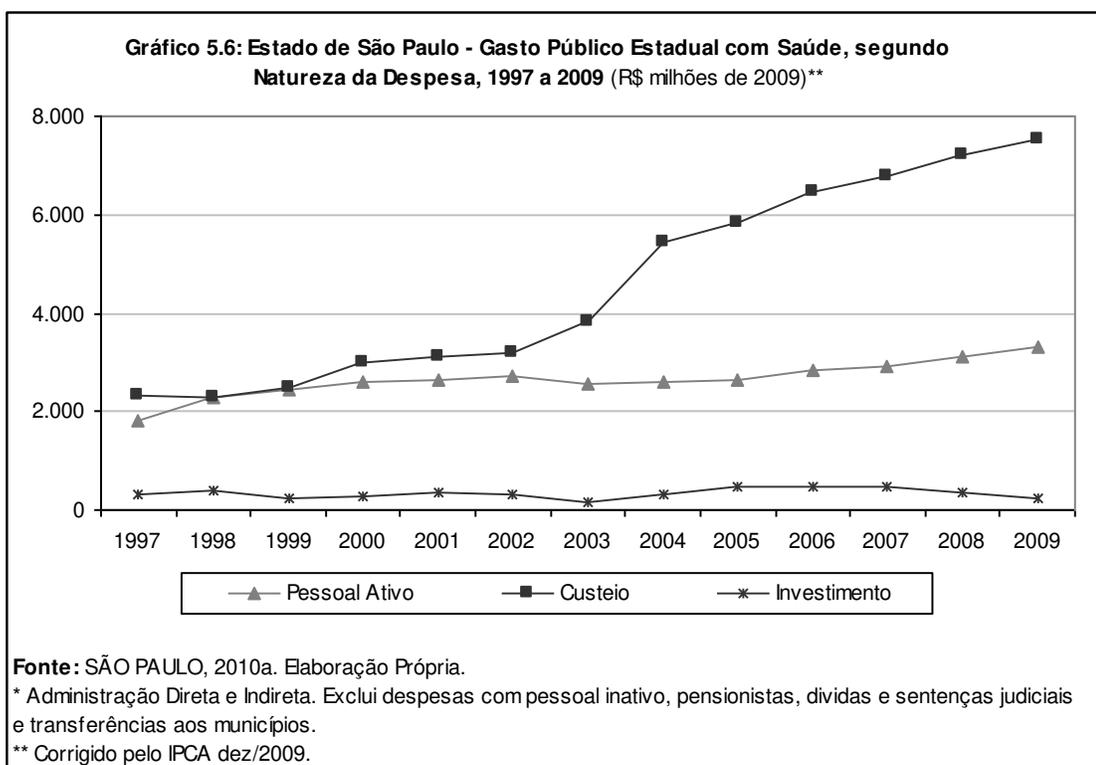
No caso das autarquias, a expansão dos repasses do SUS também contribuiu para o crescimento mais acelerado de seus gastos depois de 2003. A partir daquele ano, sua participação na estrutura de financiamento das autarquias passou a superar 1% e alcançou 6,3% e 9,3% em 2008 e 2009, respectivamente, como apontaram os dados apresentados na tabela 4.2 do capítulo 4. Observa-se, assim, que o maior volume de repasses do SUS amenizou os efeitos constrangedores do ajuste fiscal tanto na administração direta, quanto nos órgãos da administração indireta. Nestes últimos, a predominância de receitas estaduais na Secretaria e as exigências de autofinanciamento da administração descentralizada foram atenuadas pelo recebimento dos repasses federais.

Outro fator relacionado ao contexto de restrição fiscal dos estados refere-se às mudanças na composição do gasto por conta da introdução da modalidade de gestão de estabelecimentos públicos de saúde por organizações sociais. Como se destacou no terceiro capítulo, a adoção deste modelo de gestão no estado de São Paulo está fortemente ligada às mudanças iniciadas na década de 1990: o processo de ajuste das contas públicas estaduais, a introdução da LRF e o incentivo público a produção de bens e serviços pelo setor privado, implícitos no programa de ajuste fiscal e patrimonial e relacionados a um movimento mais amplo de reforma do papel do setor público no desenvolvimento econômico.

O programa de ajuste e a LRF limitaram a autoridade do estado sobre a realização de despesas de pessoal, colocando o custeio como única alternativa para ampliação dos gastos correntes. Simultaneamente, a figura das organizações sociais no setor público brasileiro foi legitimada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, através da Lei Federal nº 9.637/1998, possibilitando sua implantação no estado. A adoção do modelo não seria possível sem a Reforma da Administração Pública e a promulgação da lei citada. Porém, o processo foi impulsionado pela crise fiscal dos estados, ao lado da nova forma de pensar o papel do setor público no desenvolvimento econômico.

A mudança levou ao crescimento das despesas de custeio em ritmo bastante superior ao das despesas de pessoal (gráfico 5.6). Sabe-se que as mudanças no perfil demográfico e a

introdução de procedimentos e medicamentos, com tecnologias mais modernas e mais caras, levam ao crescimento mais intenso das despesas de custeio. Todavia, sua expansão no estado de São Paulo, deriva substancialmente da adoção da modalidade de gestão por Organizações Sociais de Saúde (OSS).



A predominância das despesas no custeio está relacionada à forma de registro destes gastos. Neste modelo de gestão, a Secretaria da Saúde financia os custos de funcionamento das unidades públicas de saúde, mas deixa seu gerenciamento a cargo de uma entidade privada sem fins lucrativos, por meio de um contrato de gestão. As organizações sociais recebem da Secretaria um orçamento fechado, do qual 90% destinam-se às despesas de custeio e 10% às despesas de investimentos. Nos 90% reservados ao custeio, também entram os gastos que a OSS realiza com pessoal, já que os recursos humanos necessários à execução das atividades devem ser providos pela organização social que se responsabiliza pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, resultantes da contratação das pessoas.

No orçamento do estado, os recursos destinados às despesas de pessoal e custeio dos estabelecimentos sob gestão de OSS, são classificados como despesas de custeio. Desta forma, o

crescimento significativo no número de unidades gerenciadas por OSS, nos últimos anos, resultou na expansão das despesas de custeio em ritmo superior ao das despesas de pessoal, como apresenta o gráfico 5.6. No período 1997 a 2009, enquanto as despesas com pessoal ativo cresceram 81%, as despesas de custeio cresceram 223% (SÃO PAULO, 2010a).

Ademais, como os estabelecimentos sob gestão de OSS estão ligados à administração direta, sua adoção contribuiu para expansão dos gastos realizados pela secretaria no total de gastos do setor, uma vez que política estadual priorizou a atuação direta a partir da ampliação dos hospitais, ambulatórios e demais estabelecimentos ligados à administração direta e gerenciados por organizações sociais.

Para ilustrar a expansão do número de unidades sob gestão de organizações sociais, verifica-se que, em 1999, um ano depois da criação da LC nº 846, a Secretaria da Saúde possuía seis hospitais gerenciados por OSS. Em 2006, este número já alcançava 16 hospitais e, em abril de 2009, 20 hospitais, além de três ambulatórios, duas farmácias e três laboratórios de análises clínicas (SÃO PAULO, 2009b). Embora o ano de 2010 não esteja contemplado neste estudo, merece destaque o fato de o número de unidades de saúde estaduais sob gestão de OSS, naquele ano, ter saltado para 37 hospitais, 38 ambulatórios, um centro de referência, duas farmácias e três laboratórios de análises clínicas (SÃO PAULO, 2010h). A introdução da LC nº 1.095/2009 foi muito importante neste sentido, pois facilitou a ampliação do número de unidades de saúde gerenciadas por organizações sociais.

A lei alterou três aspectos relevantes da lei estadual que introduziu a figura das organizações sociais em São Paulo (LC nº 846/1998), a saber: (i) permissão para que as OSS passem a gerenciar equipamentos públicos de saúde já existentes; (ii) permissão para pagamento de vantagem pecuniária permanente pela OSS a servidor afastado, com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria; (iii) permissão para fundações de apoio aos hospitais de ensino atuarem como Organizações Sociais, desde que existam há pelos menos dez anos.

Os efeitos da ampliação do número de estabelecimentos públicos, sob gestão de OSS podem ser identificados no valor dos recursos estaduais destinados aos serviços geridos por OSS, apresentados na tabela 5.3. Entre 2004 e 2009, os valores repassados às OSS apresentaram crescimento real de 150% (tabela 5.3). No mesmo período, as despesas estaduais do setor de saúde como um todo apresentaram crescimento real de 45,5%, evidenciando, uma vez mais, que

a expansão dos serviços públicos de saúde paulista, nos últimos anos, apoiou-se na construção de unidades gerenciadas por OSS.

Uma última questão a ser mencionada sobre o gasto em saúde no estado de São Paulo diz respeito a sua não modificação pela municipalização dos serviços de atenção primária. Os serviços de atendimento secundário e terciário não foram municipalizados e, dada sua maior complexidade, sempre tiveram uma participação superior nas despesas estaduais com saúde e, além disso, apresentaram crescimento, por conta da expansão da rede de hospitais e ambulatórios do estado nos últimos anos. Não houve, portanto, queda nos valores gastos pelo estado, nem mudanças em sua composição, relacionadas aos níveis de atenção a saúde, indicando que a municipalização dos serviços de atenção básica não trouxe mudanças para a estrutura, nem para o valor do gasto estadual.

Apesar de não influenciar o gasto estadual, a municipalização das ações reduziu o poder do estado de implementar programas e coordenar ações em conjunto com seus municípios, pois aprofundou a relação financeira direta entre o governo federal e as prefeituras. Dentro desta dinâmica, conforme apontado no item 2.3 deste estudo, o governo federal define as políticas e atua como normatizador e coordenador de ações conjuntas com os municípios que recebem, para tanto, recursos federais vinculados regularmente e em valores expressivos.

As principais conclusões sobre o gasto do setor de saúde referem-se ao recebimento de um volume substancial de recursos federais vinculados, através do SUS, que determinaram a ampliação dos gastos, a despeito das restrições fiscais e financeiras impostas ao estado com a assinatura do acordo de refinanciamento das dívidas e com a introdução da LRF. Sabe-se que a implantação da EC nº 29 também teve seu papel no aumento dos dispêndios estaduais em saúde, mas o salto extraordinário em 2004 reflete, sobretudo, a expansão real de 140% das transferências do SUS.

Desta forma, a capacidade de atuação estadual na política, sinalizada por seu poder de gastos, é bastante determinada pelos repasses federais que permitiram a ampliação dos dispêndios, apesar da política de contenção fiscal. Entretanto, este crescimento representa a execução do gasto federal pelo estado, traduzindo-se em menor autonomia estadual para elaborar e implementar programas próprios.

**Tabela 5.2: Gasto Público Estadual com Saúde\* (R\$ milhões de 2009)\*\***  
**Estado de São Paulo, 1997 a 2009**  
 Despesa liquidada por órgão

R\$ milhões de 2009

	Total	Secretaria de Estado da Saúde	IAMSPE	SUCEN	HC/USP RP	HC/USP SP	FURP	Fundação Oncocentro	Fundação Pró-Sangue Hemocentro	Assit. Médica, Hospitalar e Ambulatorial das Universidades e Faculdades
1997	4.610,4	2.981,7	383,2	48,7	123,0	578,8	186,3	9,9	118,2	180,6
1998	4.873,1	3.147,8	398,7	44,4	130,9	611,4	219,7	10,7	109,1	200,5
1999	5.013,6	3.259,2	384,3	42,9	143,0	606,0	286,8	10,3	109,9	171,2
2000	5.817,2	4.101,9	386,6	44,6	147,9	754,6	201,5	7,7	95,1	77,3
2001	5.961,8	4.353,3	389,4	38,3	154,8	614,9	211,9	11,9	95,9	91,3
2002	6.098,8	4.472,3	387,3	36,3	156,9	667,2	189,2	8,5	88,4	92,6
2003	6.658,5	4.915,6	420,0	43,3	156,2	585,7	204,4	8,0	65,0	260,3
2004	8.718,0	6.693,2	423,0	45,2	165,7	724,0	206,5	7,1	55,2	398,1
2005	9.132,5	7.019,3	451,1	43,8	193,1	697,0	221,9	8,5	50,3	447,5
2006	10.161,2	7.962,4	485,7	46,7	211,7	709,3	236,4	8,4	46,5	454,1
2007	10.630,6	8.404,7	489,1	48,3	212,6	741,0	210,0	8,1	53,9	462,8
2008	11.901,6	9.311,9	509,9	52,3	265,0	774,3	229,0	8,5	59,4	691,3
2009	12.689,9	9.999,1	569,3	56,8	286,9	819,0	174,8	8,9	61,1	713,9

em %

	Total	Secretaria de Estado da Saúde	IAMSPE	SUCEN	HC/USP RP	HC/USP SP	FURP	Fundação Oncocentro	Fundação Pró-Sangue Hemocentro	Assit. Médica, Hospitalar e Ambulatorial das Universidades e Faculdades
1997	100	64,7	8,3	1,1	2,7	12,6	4,0	0,2	2,6	3,9
1998	100	64,6	8,2	0,9	2,7	12,5	4,5	0,2	2,2	4,1
1999	100	65,0	7,7	0,9	2,9	12,1	5,7	0,2	2,2	3,4
2000	100	70,5	6,6	0,8	2,5	13,0	3,5	0,1	1,6	1,3
2001	100	73,0	6,5	0,6	2,6	10,3	3,6	0,2	1,6	1,5
2002	100	73,3	6,4	0,6	2,6	10,9	3,1	0,1	1,4	1,5
2003	100	73,8	6,3	0,7	2,3	8,8	3,1	0,1	1,0	3,9
2004	100	76,8	4,9	0,5	1,9	8,3	2,4	0,1	0,6	4,6
2005	100	76,9	4,9	0,5	2,1	7,6	2,4	0,1	0,6	4,9
2006	100	78,4	4,8	0,5	2,1	7,0	2,3	0,1	0,5	4,5
2007	100	79,1	4,6	0,5	2,0	7,0	2,0	0,1	0,5	4,4
2008	100	78,2	4,3	0,4	2,2	6,5	1,9	0,1	0,5	5,8
2009	100	78,8	4,5	0,4	2,3	6,5	1,4	0,1	0,5	5,6

Fonte: SÃO PAULO, 2010a. Elaboração Própria.

\* Exclui dívidas e sentenças judiciais, transferências aos municípios e despesa com pessoal inativo e pensionistas.

\*\* IPCA dez/2009.

**Tabela 5.3**  
**Gastos Estaduais com Serviços de Atenção à Saúde em Unidades Gerenciadas por Organizações Sociais**  
**Estado de São Paulo, 2004 a 2009**  
 Secretaria de Estado da Saúde  
 Em R\$ milhões de 2009\*

Período	Gastos (em R\$ milhões de 2009)
2004	921,6
2005	1.013,1
2006	1.207,3
2007	1.430,0
2008	1.580,4
2009	2.327,1

Fonte: SÃO PAULO, 2010a.

\* Corrigido pelo IPCA dez/2009.

## **5.4 O Gasto Estadual em Habitação e Transporte Público Urbano no Estado de São Paulo**

### **5.4.1 O Gasto Estadual em Habitação no Estado de São Paulo**

O estudo do gasto público estadual com habitação foi feito a partir dos dados de despesa liquidada efetuada pela Secretaria de Estado da Habitação e pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU. Deste total, foram excluídas as despesas com pessoal inativo e pensionistas, com transferências aos municípios e com dívidas e sentenças judiciais. Os dados da Secretaria da Habitação foram extraídos do SIGEO e os dados da CDHU foram obtidos através do SOE. A diferença entre estes bancos de dados é explicada no item 5.1 deste capítulo (ver nota 134 da página 142).

Conforme destacado nos capítulos anteriores, a política de habitação caracteriza-se pela presença marcante do estado na sua elaboração e na sua execução e pela elevada participação de recursos estaduais no seu financiamento – 60% deles, em média, são provenientes receitas fiscais do estado e 30%, de recursos próprios da CDHU (SÃO PAULO, 2010a; 2010b). O capítulo 4 mostrou como as novas regras fiscais determinaram os aspectos relacionados à dinâmica financeira do setor, afetando o volume de gastos estaduais e sua capacidade de expandir as ações de habitação. Sobre estes aspectos, destacam-se a diminuição dos aportes do Tesouro do estado à CDHU, a introdução de regras de autofinanciamento da administração indireta e as limitações ao gasto e ao endividamento.

O presente item procura mostrar como os impactos das restrições fiscais influenciaram o comportamento dos gastos estaduais em habitação. A dissociação entre o crescimento das receitas próprias do estado e as despesas estaduais em habitação no período de 2004 a 2009 reflete o quadro de contenção de despesas e a não priorização da política pelo governo estadual.

Deste modo, o gasto com habitação apresentou um comportamento errático ao longo do período estudado, não acompanhando o crescimento das receitas fiscais do estado, sobretudo, quando estas apresentaram expansão mais intensa depois de 2004. A redução mais acentuada dos gastos ocorreu nos anos 1999, 2000 e 2001, refletindo a paralisação das obras e dos dispêndios do Programa Mutirão e do Programa Chamamento Empresarial – o Programa Mutirão ficou paralisado em função das investigações do Ministério Público sobre a contratação de empresas para a execução de serviços de responsabilidade exclusiva dos mutirantes, enquanto o

Chamamento Empresarial foi investigado devido às irregularidades na contratação de empreiteiras. Em função da elevada participação destes programas no total de gastos com programas habitacionais da CDHU (79%) em 1998 (SÃO PAULO, 2010b), sua paralisação impactou negativamente os gastos como um todo. Entre 1998 e 1999, o gasto estadual com habitação sofreu redução real de 37%, permanecendo próximo deste patamar nos dois anos seguintes (gráfico 5.7 e tabela 5.4).

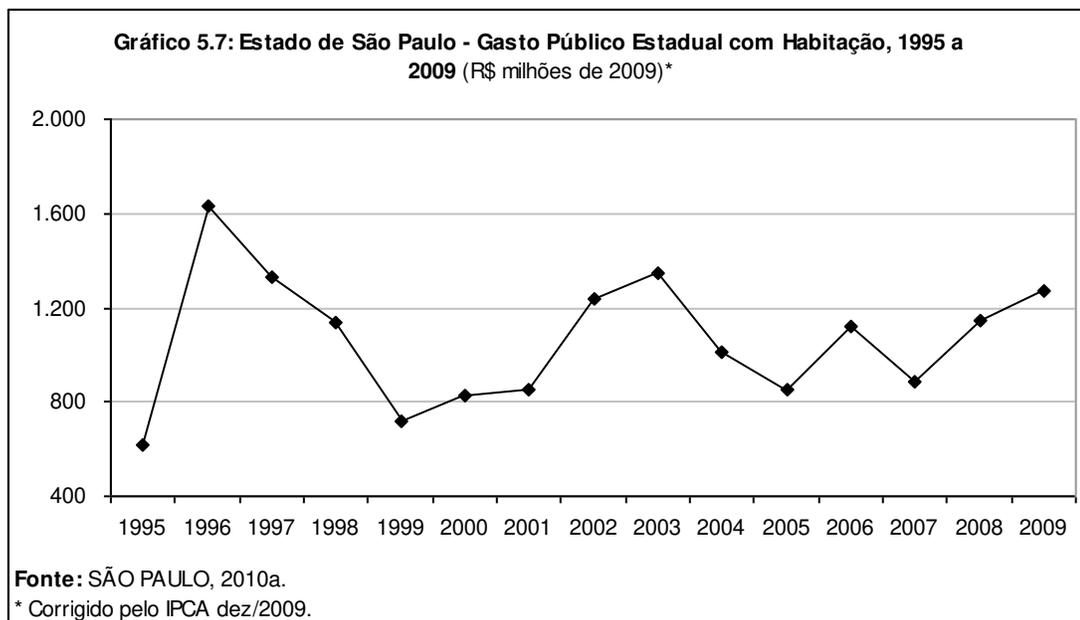
Em 2002, a CDHU retomou seu ritmo usual de atuação, com o desenvolvimento de programas de construção de unidades habitacionais, atuação em favelas, cortiços e áreas de risco, além de ter iniciado a contratação e a execução de obras de infraestrutura urbana nos empreendimentos em que as prefeituras deixaram de cumprir com estes compromissos.

Entre 2002 e 2009, os gastos públicos estaduais com habitação voltaram a situar-se em patamar próximo de R\$ 1,2 bilhão, mas não acompanharam a tendência de crescimento contínuo dos recursos fiscais do estado nos últimos seis anos. O crescimento entre 2002 e 2009 foi de apenas 3% (tabela 5.4), de modo que o aumento nos dois últimos anos, em comparação com os demais, mostra que os dispêndios voltaram a situar-se no patamar de 2002 e 2003. Não há indicativo no governo do estado de que o crescimento em 2008 e 2009 sinalize uma tendência de ampliação contínua dos gastos a partir de então. Tampouco existe uma diretriz estadual clara que garanta a ampliação dos recursos destinados à política habitacional em contexto de crescimento das receitas próprias. Ao invés disso, o que se observou foi a queda nos repasses do Tesouro à CDHU, apesar da LDO prever a aplicação de parte da arrecadação do ICMS.

A expansão dos valores gastos pela Secretaria, em 2008 e 2009, deve-se às novas diretrizes para a política, introduzidas em 2007, que levaram à criação de novos programas e à determinação, pelo governador, de definir a Secretaria como principal gestora dos mesmos, com o objetivo de fortalecer o papel da administração direta na coordenação da política habitacional. Também contribuíram neste sentido a criação do Sistema Paulista de Habitação de Interesse Social, do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social e do Fundo Garantidor Habitacional, seguindo as determinações do SNHIS (SÃO PAULO, 2007c).

Como destacado no capítulo 4, a executora das ações da Secretaria da Habitação é a CDHU, mas ela atua como contratada da secretaria, configurando-se como uma prestadora de serviços à administração direta, de modo que os gastos são registrados como despesa realizada pela secretaria e não pela Companhia. Este quadro reflete uma característica importante do

programa de ajuste das contas públicas estaduais que diz respeito à revalorização do papel da administração direta sobre as principais decisões de gasto e gestão da política.



Conclui-se que, diferentemente dos setores de saúde e educação básica, as variações no gasto público estadual com habitação não acompanharam o movimento do PIB e das receitas fiscais do estado. Embora a redução mais acentuada do gasto tenha se relacionado aos problemas de investigação sobre dois principais programas, a tendência geral do gasto não é de crescimento. Este fato, combinado à redução dos repasses do Tesouro à CDHU, revela a ausência de priorização da política habitacional pelo governo do estado, apesar da expansão das receitas estaduais depois de 2004.

A necessidade de obtenção de superávits primários, as limitações ao crédito e a forte dependência estadual dos recursos próprios para a realização de suas ações inibem a definição de prioridades na agenda do governo, já que a ampliação dos gastos poderia reduzir o excedente de recursos fiscais do estado. Uma maior parcela dos gastos com os programas ligados à agenda prioritária do governo, especialmente quando se tratam de projetos de infraestrutura, poderia ser financiada com recursos provenientes do endividamento, mas esta alternativa esbarra nas restrições as operações de crédito determinadas pelo acordo da dívida e pela LRF. Desta forma, apenas os setores que contaram com alguma vinculação (saúde e educação) e aqueles

considerados prioritários pelo governo do estado (transporte público urbano) receberam maior volume de recursos, quando houve expansão das receitas fiscais. Os demais tiveram seu orçamento atrelado a um valor mais ou menos constante, seguindo uma série histórica de gastos e a inflação estadual medida pelo IPC-Fipe, não acompanhando o desempenho das receitas fiscais próprias estaduais.

No contexto de restrições ao gasto e de baixo desempenho econômico e das receitas públicas, a habitação foi inserida no processo de ajuste fiscal. Por outro lado, no momento de retomada da economia e dos recursos próprios do estado, apenas os setores que contam com alguma vinculação de receitas, ou aqueles inseridos na agenda prioritária do governo, tiveram a garantia de que o aumento das receitas fosse convertido em mais gastos no setor. O que não foi o caso da política habitacional no período de 2004 a 2009.

A avaliação sobre o gasto estadual com a política de habitação em São Paulo, apresentada neste item, revelou os impactos de sua inserção no processo de ajuste fiscal e a sua não priorização pelo governo do estado. Apesar da contenção dos gastos estaduais em habitação, a relevância institucional e política do governo estadual no setor permanece forte e está apoiada, como mostraram os capítulos anteriores, na expressiva participação de recursos estaduais em sua estrutura de financiamento, na reduzida e descontínua proporção de transferências federais vinculadas entre suas fontes de receitas e na inexistência de um programa federal de descentralização das ações orientado pela municipalização.

**Tabela 5.4: Gasto Público Estadual com Habitação\***  
**Estado de São Paulo, 1997 a 2009**  
(R\$ milhões de 2009)\*\*  
Despesa liquidada por órgão

Período	R\$ milhões de 2009			em %		
	Secretaria da Habitação	CDHU	Total	Secretaria da Habitação	CDHU	Total
1995	8,2	606,0	614,2	1,3	98,7	100
1996	7,3	1.621,9	1.629,2	0,4	99,6	100
1997	7,1	1.325,1	1.332,2	0,5	99,5	100
1998	7,2	1.127,6	1.134,8	0,6	99,4	100
1999	7,2	710,4	717,6	1,0	99,0	100
2000	11,6	816,8	828,5	1,4	98,6	100
2001	12,4	840,2	852,6	1,4	98,6	100
2002	6,3	1.228,2	1.234,5	0,5	99,5	100
2003	23,2	1.324,8	1.348,0	1,7	98,3	100
2004	13,4	995,7	1.009,1	1,3	98,7	100
2005	17,3	835,9	853,2	2,0	98,0	100
2006	19,5	1.098,7	1.118,2	1,7	98,3	100
2007	20,5	865,3	885,8	2,3	97,7	100
2008	102,6	1.040,6	1.143,1	9,0	91,0	100
2009	184,6	1.088,1	1.272,7	14,5	85,5	100

Fonte: SÃO PAULO, 2008a; 2009g. Elaboração Própria.

\* Exclui dívidas e sentenças judiciais, transferências aos municípios e despesa com pessoal inativo.

\*\* Corrigido pelo IPCA dez/2009.

#### 5.4.2 O Gasto Estadual em Transporte Público Urbano no Estado de São Paulo

A avaliação do gasto público estadual com transporte urbano é feita com base nos dados de despesa liquidada efetuada pela Secretaria de Transportes Metropolitanos, EMTU, CPTM e Metrô. Os dados do SIGEO foram utilizados para o estudo dos gastos da administração direta e, os do SOE, para as empresas. As despesas com pessoal inativo e pensionistas, dívidas e sentenças judiciais foram excluídas. Os gráficos e as tabelas apresentados foram construídos a partir da consolidação destas informações.

Dentre as principais características do gasto estadual com transporte público urbano estão a elevada participação da administração descentralizada, sobretudo, das empresas ligadas aos sistemas de alta capacidade e a forte relação entre a ampliação do gasto, a realização de obras para expansão dos sistemas e o crescimento dos aportes do Tesouro e das receitas provenientes do endividamento estadual.

Em função da participação expressiva do Metro e da CPTM no total de gastos do setor (tabela 5.6), respondendo por mais de 94% deste total, em média, no período em avaliação, seu comportamento está atrelado às despesas realizadas por estas empresas. A EMTU, em virtude de sua reduzida participação (3,8%, em média, no período), não é capaz de influenciá-lo, como mostra a tabela 5.5, muito embora a empresa seja a única a atuar nas três regiões metropolitanas do estado.

Assim como na habitação, a política de transporte público urbano conta com a atuação expressiva do estado na sua execução e no seu financiamento. De acordo com os dados do capítulo 4, as despesas para operação dos serviços estão vinculadas aos recursos do Tesouro do estado e aos recursos próprios das empresas, enquanto a realização de obras de expansão da infraestrutura dos sistemas depende das receitas fiscais do estado e do acesso às operações de crédito. Deste modo, há uma limitação de natureza fiscal e financeira sobre a capacidade de atuação do estado na política de transporte público urbano. A expansão dos dispêndios depende do crescimento das receitas próprias do estado, para dar espaço à ampliação dos recursos fiscais destinados à política e, adicionalmente, para diminuir o risco de comprometimento das metas fiscais acordadas, possibilitando a captação de crédito para os projetos elaborados para o setor.

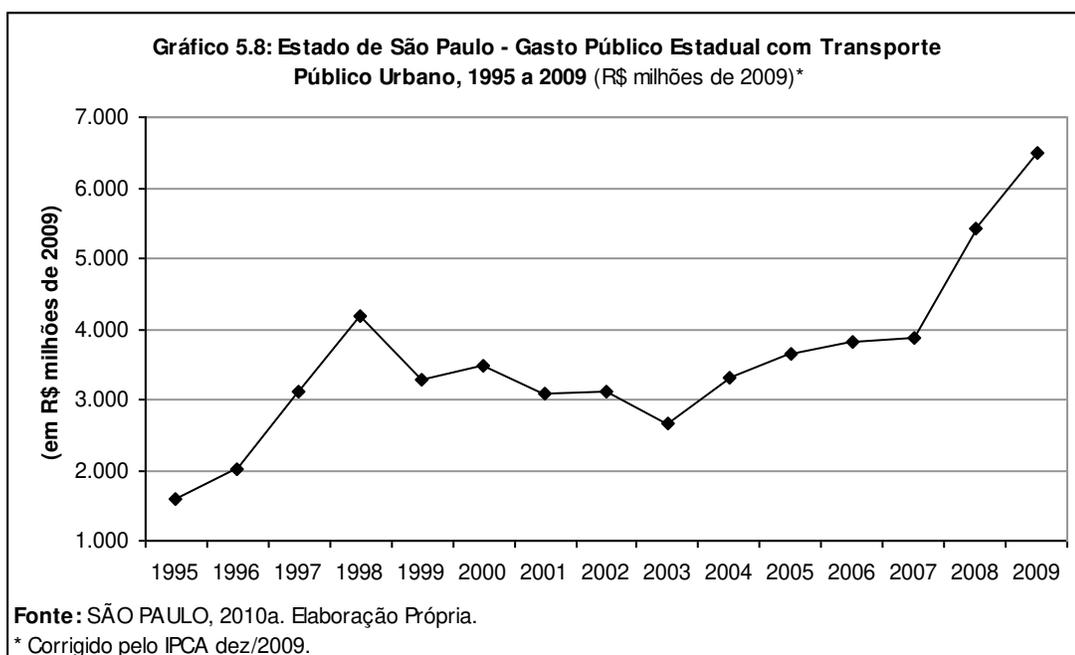
Diante deste quadro, o gráfico 5.8 apresenta três momentos distintos do gasto estadual com transporte público urbano. Os dois momentos de expansão dos gastos, entre 1995 e 1998 e

entre 2004 e 2009, relacionaram-se à realização de projetos de ampliação dos sistemas e foram viabilizados pela expansão dos recursos próprios estaduais e pelo acesso às operações de crédito. O período que se estende de 1998 a 2003, por outro lado, caracteriza-se por uma queda de 36% nos gastos.

O crescimento depois de 1995, com o pico em 1998, ocorreu em função dos investimentos na expansão da linha 1 – Azul do Metrô, com a inclusão de três novas estações (Jardim São Paulo, Parada Inglesa e Tucuruvi); na expansão da linha 2 – Verde, com a inclusão de duas estações (Sumaré e Vila Madalena); na aquisição de material rodante para o Metrô; no Projeto Sul de Trens Metropolitanos, destinado a modernização da linha e a construção de sete novas estações no trecho entre Pinheiros e Santo Amaro, na linha 10 – Turquesa da CPTM; no Projeto Extensão Leste, com a implantação de 3 estações na Linha 11 – Coral; no início das obras de construção da linha 5 – Lilás do Metrô; na modernização e adaptação dos trens espanhóis adquiridos pela CPTM; e na aquisição de 10 trens para a linha sul da CPTM (SÃO PAULO, 2010b).

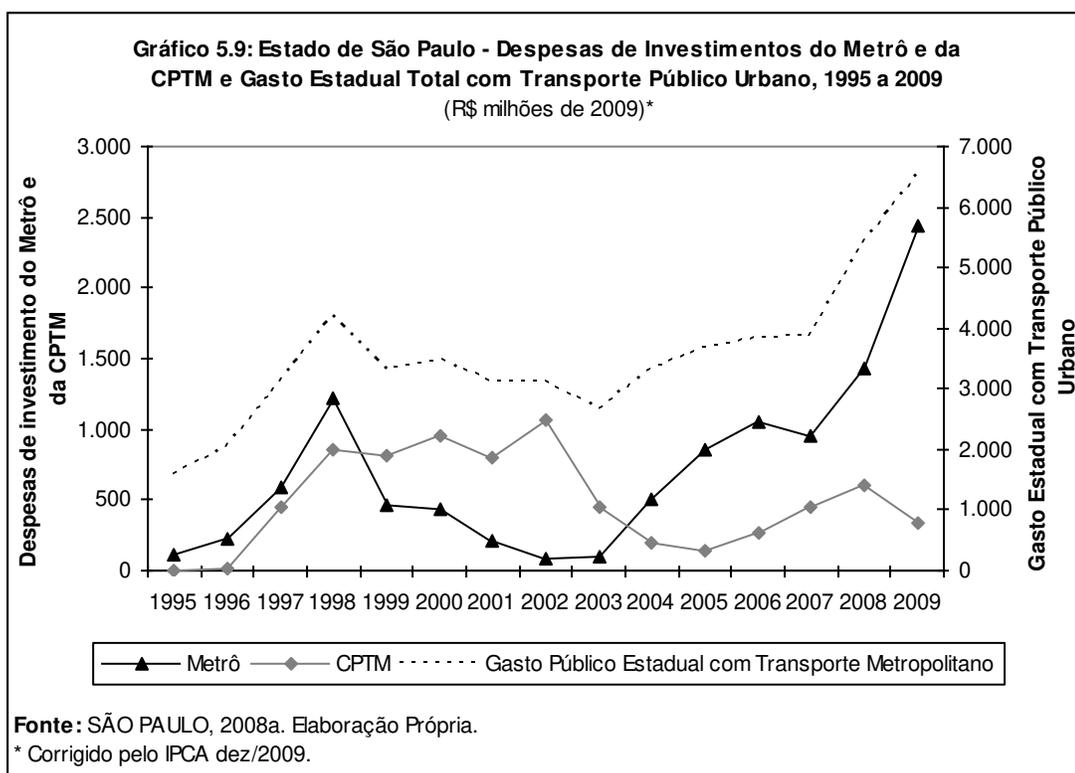
Os investimentos contaram com recursos do Tesouro estadual, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e de bancos europeus coordenados pelo Agente Sociétés Generale (SÃO PAULO, 1998c). Ou seja, a ampliação dos gastos do setor no período citado esteve diretamente ligada à possibilidade de acesso ao endividamento, realçando a essencialidade da captação de crédito para a realização de obras de expansão do sistema.

A queda dos gastos estaduais totais com transporte público urbano em 1999, que se estendeu até 2003, resultou, principalmente, da não realização de investimentos para a ampliação da rede do Metrô naquele período. O gráfico 5.9 mostra a influência expressiva das despesas de investimento do Metrô sobre o movimento dos gastos do setor como um todo. Entre 1999 e 2003, os investimentos do Metrô concentraram-se, basicamente, na recuperação e modernização das linhas já existentes e não na ampliação da rede (SÃO PAULO, 2010b). A ampliação da rede, prevista na construção da linha 4 do Metrô, dependia do acesso aos recursos do endividamento que, àquela altura, encontrava-se em processo de negociação com o Banco Mundial.



As despesas de investimento da CPTM, por outro lado, tiveram um crescimento real de 32%, entre 1999 e 2002, compensando, em parte, os efeitos da queda dos gastos do Metrô sobre o gasto público estadual com transporte urbano (gráfico 5.9). Esta ampliação associou-se as despesas de investimento do Projeto Sul de Trens Metropolitanos, com financiamentos do BID e de recursos do Tesouro (SÃO PAULO, 2010b), que envolveram, além da modernização e ampliação da linha 9 (Esmeralda da CPTM), a implantação da linha 5 (Lilás) do Metrô, que ficou por conta da CPTM.

Identifica-se aqui que a transferência para o estado dos sistemas operados pela CBTU, em meados da década de 1990, e sua incorporação à rede da CPTM levou à ampliação das responsabilidades e dos gastos do governo estadual com serviços de transporte público, em simultâneo ao agravamento de sua situação fiscal e financeira. Naquele momento, não havia a preocupação da União sobre o impacto dos gastos adicionais para os estados, pois a estadualização dos sistemas inseria-se no Plano Nacional de Desestatização, cujo objetivo era privatizar os serviços depois de sua transferência para os governos estaduais. Mas estes sistemas não foram privatizados e a CPTM, como se vê, apresentou ampliação dos dispêndios destinados ao aprimoramento e expansão dos serviços.



Em 2000, as despesas de investimento para a compra de 11 novos trens para o Metrô e de 10 novos trens para a CPTM provocaram a leve ampliação no gasto estadual com transporte urbano, sem, contudo, reverter a tendência de queda, que se estendeu até 2003 (gráfico 5.8). A retomada dos gastos, depois daquele ano, resultou da ampliação das despesas de investimento direcionadas à construção da linha 4 – Amarela e à expansão da linha 2 – Verde do Metrô. Também contribuíram positivamente os investimentos da CPTM, entre 2006 e 2008, destinados ao Projeto Sul, à recuperação, modernização e aquisição de material rodante e à recuperação e modernização de linhas.

Os projetos do Metrô e da CPTM contaram com recursos captados junto ao BNDES, Banco Mundial e JBIC, além dos recursos do Tesouro (SÃO PAULO, 2010b). Assim, como ocorreu no período 1995-1998, a expansão dos gastos do setor esteve associada ao crescimento dos investimentos para ampliação dos sistemas de alta capacidade, cuja viabilidade depende do crescimento das receitas próprias estaduais, necessária para garantir o maior aporte de recursos do Tesouro aos projetos e dar espaço à captação de crédito, tão importantes à realização dos investimentos exigidos na expansão dos sistemas.

Como foi destacado no capítulo 4, apesar da preocupação em ampliar a participação do capital privado e do esforço em elevar a capacidade de autofinanciamento das empresas, o desempenho das receitas e, portanto, dos gastos do setor, continuou bastante dependente dos recursos próprios estaduais e da realização de operações de crédito.

Os dados apresentados neste item permitem concluir que, apesar das restrições derivadas da nova fiscalidade, houve expansão dos gastos estaduais com a política de transporte público urbano que passou a compor a agenda prioritária do governo do estado. Este aumento, contudo, só foi possível devido à situação econômica favorável que elevou as receitas próprias estaduais, possibilitando o aumento dos recursos fiscais aplicados e, simultaneamente, a realização de novas operações de crédito para a política.

Destaca-se, assim, a forte relação entre o aumento dos dispêndios do setor e a realização de obras para expansão dos serviços oferecidos e sua dependência do crescimento das receitas próprias do estado e do acesso ao endividamento. Como indicou o gráfico 5.8, os dois momentos de maior expansão dos gastos associaram-se aos investimentos para ampliação dos sistemas e foram viabilizados pelos maiores aportes do Tesouro e pela possibilidade de captação de financiamentos.

**Tabela 5.5: Gasto Público Estadual com Transporte Público Urbano\***  
**Estado de São Paulo, 1997 a 2009**

(R\$ milhões de 2009)\*\*

Despesa liquidada por órgão

R\$ milhões de 2009						
	Total	STM	Empresas			Total
			CPTM	EMTU	Metrô	
1995	1.580,5	15,4	348,5	139,7	1.077,0	1.565,1
1996	2.026,4	4,9	618,8	171,7	1.231,0	2.021,5
1997	3.122,5	12,4	1.184,4	224,7	1.701,0	3.110,1
1998	4.182,9	8,8	1.670,4	100,1	2.403,6	4.174,1
1999	3.292,6	8,2	1.580,4	94,8	1.609,2	3.284,4
2000	3.481,2	27,8	1.787,9	74,0	1.591,5	3.453,4
2001	3.092,9	4,7	1.705,5	71,3	1.311,4	3.088,2
2002	3.110,7	8,8	1.872,9	63,3	1.165,7	3.101,9
2003	2.658,6	28,8	1.320,9	78,4	1.230,4	2.629,7
2004	3.296,9	53,6	1.200,4	155,8	1.887,0	3.243,3
2005	3.650,5	35,7	1.209,6	95,0	2.310,1	3.614,7
2006	3.819,4	41,6	1.297,1	96,8	2.383,9	3.777,8
2007	3.875,1	56,6	1.465,3	115,5	2.237,6	3.818,4
2008	5.410,3	748,1	1.757,1	171,4	2.733,8	4.662,2
2009	6.499,9	889,8	1.646,9	141,3	3.821,9	5.610,1

em %

	Total	STM	Empresas			Total
			CPTM	EMTU	Metrô	
1995	100	1,0	22,0	8,8	68,1	99,0
1996	100	0,2	30,5	8,5	60,8	99,8
1997	100	0,4	37,9	7,2	54,5	99,6
1998	100	0,2	39,9	2,4	57,5	99,8
1999	100	0,2	48,0	2,9	48,9	99,8
2000	100	0,8	51,4	2,1	45,7	99,2
2001	100	0,2	55,1	2,3	42,4	99,8
2002	100	0,3	60,2	2,0	37,5	99,7
2003	100	1,1	49,7	2,9	46,3	98,9
2004	100	1,6	36,4	4,7	57,2	98,4
2005	100	1,0	33,1	2,6	63,3	99,0
2006	100	1,1	34,0	2,5	62,4	98,9
2007	100	1,5	37,8	3,0	57,7	98,5
2008	100	13,8	32,5	3,2	50,5	86,2
2009	100	13,7	25,3	2,2	58,8	86,3

Fonte: SÃO PAULO, 2008a. Elaboração Própria.

\* Exclui dívidas e sentenças judiciais, transferências aos municípios e despesa com pessoal inativo.

\*\* Corrigido pelo IPCA dez/2009.

## 5.5 Considerações Finais

O capítulo apresentou as principais características do gasto estadual, de acordo com a tipologia de políticas proposta, com o objetivo de avaliar as restrições fiscais ao desenvolvimento e à ampliação das ações sociais pelo estado e sua contribuição para intensificar o enfraquecimento da esfera estadual na federação. O período em estudo, vale lembrar, é marcado pelo ajuste fiscal e patrimonial do estado e, simultaneamente, pela descentralização das políticas de ensino básico e saúde.

Na educação básica, observou-se que a vinculação constitucional de receitas para o setor e o processo de municipalização do ensino fundamental exerceram forte influência sobre o comportamento das despesas. A vinculação, ao reservar anualmente um percentual das receitas tributárias estaduais para a área, protegeu a política educacional nos momentos de ajuste das contas públicas e garantiu a ampliação dos recursos destinados ao setor, quando houve expansão das receitas estaduais. Ao longo do período em avaliação, acentuou-se a importância da vinculação constitucional, pois a política deixou de contar com as operações de crédito entre suas fontes de financiamento e diminuíram as transferências federais, por conta do processo de municipalização do ensino básico e das alterações sobre a distribuição do salário-educação.

As principais restrições à atuação estadual na área de ensino básico, portanto, relacionam-se ao contexto de ajuste fiscal e a municipalização da etapa fundamental, uma vez que ambos reduziram as alternativas de financiamento do setor. O processo de descentralização da política também enfraqueceu o poder de atuação estadual, à medida que limitou sua autonomia de gastos nas diversas etapas de ensino, com a introdução de regras para aplicação dos recursos no âmbito do Fundef e do Fundeb, e devido ao fortalecimento da União na coordenação das ações de ensino básico com os governos locais, materializada na articulação financeira direta entre ambos. A fragilidade fiscal dos estados, presos às necessidades de cortes contínuos e às preocupações financeiras de curto prazo, cujo descumprimento implica penalidades sérias por parte do governo federal, reforçou este quadro.

Assim como a política de ensino básico, a saúde passou a contar com uma vinculação de recursos estaduais a partir da implantação da Emenda Constitucional nº 29 em 2000. A principal explicação para o crescimento dos gastos, entretanto, reside no aumento substancial dos repasses federais à esfera estadual, depois de sua habilitação à modalidade de gestão mais

avançada do SUS em 2003. Com isso, o poder de gasto do estado que, desde o acordo de refinanciamento das dívidas e da LRF, encontra-se fortemente atrelado às receitas fiscais próprias, as quais vinham apresentando menor dinamismo em comparação com o restante da carga tributária do País, foi impulsionado na saúde por um instrumento adicional de financiamento, os recursos do SUS.

No entanto, estas receitas de caráter vinculado, contínuo e regular representam a execução do gasto federal pelo estado e não um volume maior de recursos para o desenvolvimento de uma política estadual própria. Desta forma, o crescimento do gasto estadual em saúde veio acompanhado de uma maior rigidez orçamentária que, ao lado do modelo de municipalização adotado, inibem a autonomia e o poder estadual para implantar programas e coordenar ações de saúde em seu território.

As condições de gasto das políticas de habitação e transporte público urbano, a despeito de terem as mesmas características institucionais e de serem fortemente influenciadas pela política de ajuste das contas públicas estaduais, apresentaram comportamento distinto. A explicação encontra-se na importância dada à política de transporte metropolitano pelo governo do estado de São Paulo, nos últimos anos. Sua priorização, associada ao contexto de ampliação das receitas próprias estaduais, assegurou a expansão dos dispêndios no setor.

O capítulo mostrou o papel fundamental dos recursos próprios estaduais e da possibilidade de acesso a novas operações de crédito para a ampliação dos gastos e para a realização de obras de expansão dos sistemas na área de transporte público urbano. A preocupação do estado em ampliar a participação do capital privado no financiamento do setor (com PPPs e concessões) e o esforço em elevar a capacidade de autofinanciamento das empresas não alteraram os elementos fundamentais responsáveis por determinar a dinâmica dos gastos na área: a forte dependência com relação às receitas próprias do estado e ao acesso as operações de crédito.

Não obstante, conforme mencionado no capítulo 4, os recursos obtidos mediante operações de crédito para ampliação dos serviços estaduais de mobilidade urbana nos últimos anos, de acordo com declarações do governador, foram inferiores ao que o estado realmente necessitava para a realização dos projetos. De fato, as restrições ao gasto e ao financiamento estadual limitam sua atuação, de forma que o crescimento recente dos gastos ainda não foi capaz de atender satisfatoriamente a demanda por transporte público urbano. A insuficiência dos

serviços pode ser ilustrada pela superlotação das linhas do Metrô e da CPTM. Na CPTM, a média de ocupação é de 6,5 passageiros por m<sup>2</sup> e, na linha 3-Vermelha do Metrô, de 10,9 pessoas por m<sup>2</sup>. Segundo padrões internacionais, o máximo de desconforto é de 6 usuários por m<sup>2</sup> (FRANZON, 2011).



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que a situação financeira do estado é um indicativo de sua capacidade de implantar e expandir políticas, o estudo mostrou como o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados e a Lei de Responsabilidade Fiscal levaram ao enfraquecimento do poder estadual para desenvolver, planejar e coordenar as ações em seu território, à medida que restringiu sua capacidade de financiamento e gasto, comprometeu parcela expressiva de suas receitas com o pagamento da dívida renegociada e privatizou bancos e empresas que permitiam a atuação estadual em diversos setores da economia e possibilitavam a elevação dos gastos em valor superior ao permitido exclusivamente pelas receitas fiscais – não se deve esquecer, entretanto, que o período anterior ao ajuste, quando não havia grande impedimento à expansão das dívidas e dos gastos subnacionais, resultou na situação de insustentabilidade financeira da qual os estado só conseguiram sair mediante o auxílio federal, conforme destacado nos dois primeiros capítulos deste estudo.

A análise dos dados do trabalho permitiu concluir que os efeitos decorrentes do ajuste fiscal sobre as condições de financiamento e gasto e, portanto, sobre a capacidade estadual de desenvolver de programas e ações sociais, atingiram indiscriminadamente as quatro políticas estudadas. Em todas elas, o estado foi privado de fontes complementares de financiamento, de forma que a sua atuação atrelou-se à disponibilidade de recursos fiscais próprios, num momento em que sua principal fonte, o ICMS, começou a apresentar menor dinamismo em comparação com o restante da carga tributária no País.

Como resultado, os gastos das políticas cuja estrutura de financiamento apóia-se essencialmente nas receitas próprias estaduais e que possuem vinculação constitucional ou legal de recursos, apresentaram comportamento pró-cíclico, como mostrou a política de ensino básico. Paralelamente, nos setores também financiados predominantemente com recursos fiscais do estado, mas que não possuem vinculação de receitas, prevaleceu a lógica de controle e corte de gastos para o cumprimento das metas fiscais, como se viu na política estadual de habitação. Neste último caso, contudo, foi possível encontrar alternativas para ampliar os programas estaduais quando o contexto econômico favorável permitiu o aumento dos dispêndios e até o acesso a operações de crédito. Mas, diante das restrições fiscais, o aumento dos gastos e das ações ficou atrelado ao fato de o governo estadual eleger a política como uma de suas prioridades – foi o que

ocorreu no setor de transporte público urbano. Deste modo, o estudo destacou o papel fundamental do crescimento econômico para atenuar as restrições relacionadas ao programa de ajuste fiscal e à LRF e, a partir daí, ampliar a capacidade estadual de desenvolver políticas e ações sociais.

A política de estadual de saúde teve uma dinâmica diferenciada. Assim como a política de educação, a saúde passou a contar com uma vinculação que assegura a aplicação anual de recursos fiscais do estado no setor, a partir da implantação da Emenda Constitucional nº 29 em 2000. Entretanto, são as transferências vinculadas federais, com sua participação expressiva na estrutura de financiamento do setor, que vêm desempenhando papel relevante no comportamento dos gastos em saúde do estado, desde sua habilitação à modalidade de gestão mais avançada do SUS em 2003. Logo, o poder de gasto do estado que, em função da nova *fiscalidade*, permanece fortemente atrelado às receitas fiscais próprias, foi impulsionado na saúde por uma fonte adicional de financiamento, os repasses federais via SUS.

Estas receitas de caráter vinculado, contínuo e regular beneficiaram o setor com um volume expressivo de recursos, contribuindo inclusive para amenizar as restrições fiscais e financeiras ao estado. Estes repasses, no entanto, resultaram em menor autonomia orçamentária estadual, já que estão vinculados ao cumprimento das diretrizes da política de saúde definida pela União.

Em decorrência de situação particular observada na política de saúde, é possível questionar o seguinte fato: em que medida é interessante aos governos subnacionais receberem maior volume de transferências vinculadas ao financiamento de políticas sociais, suficientes para aliviar parte das restrições fiscais, mas com prejuízo da autonomia subnacional? Considerou-se que um volume superior de recursos da União poderia ser destinado aos estados, mas não necessariamente por meio de transferências vinculadas. Isso seria possível se não houvesse a intenção federal de controlar o destino dos recursos das políticas descentralizadas e se o aumento da arrecadação federal não tivesse se dado por meio de contribuições sociais, em detrimento dos impostos formadores dos fundos constitucionais (FPE e FPM).

O estudo também mostrou que, nos setores de ensino básico e saúde, o governo do estado enfrenta um elemento adicional de dificuldade à sua capacidade de atuação: o modelo de descentralização adotado a partir da Constituição Federal de 1988. Este fator não está presente nos setores de habitação e transporte público urbano que não tiveram programas federais

direcionados à municipalização das ações e já vinham sendo desenvolvidos por estados e municípios desde antes da Constituição de 1988 e do programa de ajuste fiscal subnacional.

A atuação do governo estadual é restringida porque o modelo de descentralização implantado direciona-se sobremaneira a incentivar a municipalização das ações e baseia-se na articulação financeira e administrativa direta entre a União e os municípios, excluindo, em grande medida, o papel da esfera estadual. Desta forma, o estado não é tido como um ente complementar à ação da União na oferta de políticas públicas, mas, ao invés disso, é substituído por ela na função de coordenador das ações em seu território.

Neste sentido, não há muito espaço para o planejamento de programas estaduais de caráter regional e metropolitano, em conjunto com seus municípios, tampouco para elaboração de políticas setoriais segundo as particularidades estaduais e para ações do estado com vistas à redução de desigualdades intermunicipais, pois os governos locais desenvolvem programas atrelados ao processo de gestão federal e de maneira independente da esfera intermediária. Esta situação dificulta a atuação do governo estadual e, simultaneamente, favorece a recentralização do poder decisório na União.

Como conseqüência, surgem ações sobrepostas e desconexas em um único setor, executadas por distintas esferas de governo, o que resulta em desperdício de recursos públicos e em falhas no atendimento à população. Como enfatizou o segundo capítulo deste estudo, os indicadores sociais do estado, apesar da melhora inquestionável dos últimos anos, ainda são insatisfatórios e refletem a falta de uma melhor atuação do setor público. No que diz respeito às políticas aqui analisadas, destacou-se que ainda são elevadas as taxas de distorção idade-série dos alunos da rede estadual, a incidência de domicílios em favelas e a superlotação dos serviços de transporte público metropolitano. Embora o aprimoramento da atuação estadual nestas áreas não dependa apenas de sua maior autonomia fiscal e administrativa e de sua participação mais ativa na federação, estes são fatores fundamentais para um melhor atendimento das demandas por políticas sociais adequadas.

Por fim, convém ressaltar, como se destacou no segundo capítulo, que o programa de refinanciamento das dívidas estaduais, a despeito de propiciar juros mais baixos do que aqueles praticados pelo mercado à época e de dar maior estabilidade e previsibilidade aos dispêndios com serviço da dívida, não foi capaz de solucionar o problema da trajetória ascendente do estoque da dívida refinanciada. Deste modo, recursos que poderiam ser direcionados às políticas sociais ou

às despesas de investimentos importantes ao crescimento econômico estadual, são aplicados no pagamento de uma dívida cujo estoque cresce.

Colocam-se, portanto, os seguintes desafios ao estado.

(i) Alcançar uma maior autonomia de financiamento e gasto, apesar das diretrizes federais de controle das contas públicas subnacionais. Esta poderia ser obtida através do aumento da participação dos impostos formadores dos fundos constitucionais, que ampliariam a proporção de transferências federais livres no orçamento dos estados, em lugar dos repasses vinculados baseados em contribuições sociais que, como se viu, vêm invadindo o campo tributário subnacional.

(ii) Encontrar caminhos para solucionar o problema do pagamento da dívida estadual que restringe o espaço orçamentário aos programas sociais sem vinculação e às despesas de investimento e não tem sido capaz de reduzir o estoque crescente de dívida refinanciada. Alternativas possíveis, neste caso, seriam a mudança da taxa de juros ou do indexador utilizado como fator de correção da dívida, além de alternativas propostas em estudos sobre o tema<sup>135</sup>.

(iii) Implantar um modelo de descentralização que contemple o papel estadual enquanto esfera coordenadora das ações em seu território, que poderia ser alcançado mediante a implantação de instrumentos institucionais voltados a fortalecer o ambiente de cooperação entre as diversas esferas de governo e através da definição mais clara, nas políticas nacionais, da função dos estados como esfera intermediária e coordenadora de ações conjuntas com os municípios, ao invés de sua substituição pela União nestas tarefas, como vem ocorrendo.

---

<sup>135</sup> Proposta feita em Biasoto (2010) refere-se à criação de um programa de investimentos nos estados, decido em conjunto com a União, envolvendo a aplicação do montante referente ao pagamento de juros da dívida renegociada em despesas de investimento estaduais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F.L. A Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- AFONSO, J.R.; ARAUJO, E.A.; KHAIR, A. Federalismo Fiscal Brasil: a importância dos municípios, *mimeo*. Disponível em: <[http://www.joserobertoafonso.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1450%3Aafederalismo-fiscal-no-brasil-&catid=36%3Aassuntos-fiscais&Itemid=37](http://www.joserobertoafonso.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1450%3Aafederalismo-fiscal-no-brasil-&catid=36%3Aassuntos-fiscais&Itemid=37)>. Acesso em: 06 fev. 2011.
- ARRETCHE, M. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, R.B.; SILVA, P.LB. (org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996. p. 107-137.
- \_\_\_\_\_. Política habitacional entre 1986 e 1994. In: ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. (org.). *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: Ipea, 1998. p. 13-66.
- \_\_\_\_\_. Política habitacional e descentralização no Brasil: a desarticulação de um modelo. In: ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. (org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: Ipea, 1999. p. 61-88.
- \_\_\_\_\_. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- \_\_\_\_\_. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. Campinas: *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, novembro/2001.
- \_\_\_\_\_. Relações federativas nas políticas sociais. Campinas: *Educação e Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- \_\_\_\_\_; RODRIGUEZ, V. Descentralização da educação no Brasil: uma política em processo. In: ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. (org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: Ipea, 1999. p. 89-125.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo. In: ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. (org.). *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: Ipea, 1998. p. 104-131.
- AURELIANO, L.; DRAIBE, S.M. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: Projeto: *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*; volume I – Reflexões sobre a natureza do estado de bem-estar. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.
- BARATA, R.L.B.; TANAKA, O.Y.; VILAÇA, G.D.V. *O papel do gestor estadual no Sistema Único de Saúde (SUS)*. In: CONASS, 2004 (Coleção Progestores – Convergências e divergências sobre gestão e regionalização do SUS).

- \_\_\_\_\_; MENDES, J.D.V. *A Experiência Exitosa de Gestão Pública de Saúde do Estado de São Paulo*. In: CONASS, 2006 (Coleção Progestores – Nota Técnica 17).
- BARRETO Jr., I.F.; SILVA, Z.P. Reforma do sistema de saúde e as novas atribuições do gestor estadual. São Paulo: *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 3, p. 47-56, jul-set 2004.
- BIASOTO, G. Dívida dos Estados: polêmicas e caminhos. São Paulo: *Nota Técnica Fundap*, 01 dez. 2010. Disponível em: <<http://debates.fundap.sp.gov.br/>>. Acesso em: 09 jul. 2011.
- BORGES, V.O. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb: impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais nos primeiros cinco anos de sua implantação* (dissertação de Mestrado). Brasília: Faculdade de Educação, Universidade de Brasília; 2007.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Brasília: Presidência da República. 1996a.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei nº 9.424, de 20 de dezembro de 1996*. Brasília: Presidência da República. 1996b.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. *Portaria nº 2.203, de 5 de novembro de 1996*. Brasília: Ministério da Saúde. 1996c.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Estados e Municípios, Finanças do Brasil, *Dados Contábeis dos Municípios*, 1996c. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: 03 fev. 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Estados e Municípios, Finanças do Brasil, *Dados Contábeis dos Municípios*, 1998. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: 03 fev. 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. *Sistema Único de Saúde (SUS): princípios e conquistas*. Brasília: Ministério da Saúde, 2000.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, de 19 de dezembro de 2001*. Brasília: Presidência da República. 2001a.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Estados e Municípios, Finanças do Brasil, *Dados Contábeis dos Municípios*, 2001b. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: 03 fev. 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Estados e Municípios, Finanças do Brasil, *Dados Contábeis dos Municípios*, 2002. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: 03 fev. 2011.

- \_\_\_\_\_. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2003.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Política nacional de habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004a (Cadernos MCidades, 4).
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Estados e Municípios, Finanças do Brasil, *Dados Contábeis dos Municípios*, 2004b. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: 03 fev. 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Diretrizes Operacionais dos Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão*. Brasília: Ministério da Saúde, 2007a (Série Pactos pela Saúde, v.1) (Série A – Normas e Manuais Técnicos).
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Regionalização solidária e cooperativa: orientações para sua implementação no SUS*. Brasília: Ministério da Saúde, 2007b (Série Pactos pela Saúde, v.3) (Série A – Normas e Manuais Técnicos).
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Brasília: Presidência da República, 2007c.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Resultados Projeções Ações*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Encontro de municípios de São Paulo – Planos Locais de Habitação de Interesse Social – Referências para Elaboração*. São Paulo, 09-10 novembro de 2009a.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Estados e Municípios, Finanças do Brasil, *Dados Contábeis dos Municípios*, 2009b. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: 03 fev. 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Programas*, 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>>. Acesso em: 18 set. 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Programas e Ações*. Brasília, s/d. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-abitacao/programas-e-acoeshbb/hbb>>. Acesso em: 06 dez. 2009.
- CARNEIRO Jr, N.; ELIAS, P.E. Controle público e equidade no acesso a hospitais sob gestão pública não estatal. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 40, n. 5, p. 914-920, 2006.
- CASTRO, J.A.; BARRETO, A.R.; CORBUCCI, P.R.. *A Reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000 (Texto para Discussão nº 745).

- CASTRO, M.H.G. O impacto da implementação do Fundef nos estados e municípios: primeiras observações. In: COSTA, V.L.C. (org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Fundap: Cortez Editora, 1999. p. 111-121.
- CAVALCANTI, E.G.; NOVAIS, L.F.; BONINI, M.R. Finanças públicas estaduais – 1980 a 2004. In: CANO, W.; BRANDÃO, C.A.; MACIEL, C.S.; MACEDO, F.C. (org.). *Economia Paulista: Dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005*. Campinas: Editora Alínea, 2007. p. 415-463.
- [CBTU] COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS. *Histórico*, 2008. Disponível em: <http://www.cbtu.gov.br/acbtu/acbtu.htm>. Acesso em: 30 out. 2011.
- [CDHU] Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. *Política social de subsídios*. São Paulo: Secretaria da Habitação, 2009a. Disponível em <<http://www.habitacao.sp.gov.br/saiba-como-funciona-a-cdhu/politica-social-de-subsidios.asp>>. Acesso em: 20 mai. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Distribuição territorial da oferta de moradias CDHU*. São Paulo: Secretaria da Habitação, 2009b. Disponível em: <<http://www.habitacao.sp.gov.br/saiba-como-funciona-a-cdhu/distribuicao-territorial-cdhu.asp>>. Acesso em: 06 fev. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Recursos financeiros*. São Paulo: Secretaria da Habitação, 2009c. Disponível em: <<http://www.habitacao.sp.gov.br/saiba-como-funciona-a-cdhu/recursos-financeiros.asp>>. Acesso em: 06 fev. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Produção habitacional – por gestão de governo*. São Paulo: Secretaria da Habitação, 2009d. Disponível em: <[http://www.habitacao.sp.gov.br/aplicacoes/internauta/perfil/oferta/uh\\_gestao.pdf](http://www.habitacao.sp.gov.br/aplicacoes/internauta/perfil/oferta/uh_gestao.pdf)>. Acesso em: 04 jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Programas habitacionais*. São Paulo: Secretaria da Habitação, 2009e. Disponível em: <<http://www.habitacao.sp.gov.br/programas-habitacionais/index.asp>>. Acesso em: 06 fev. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Balço Patrimonial*. São Paulo: Secretaria da Habitação, 2010a. Disponível em: <[www.habitacao.sp.gov.br/download/balanco/patrimonial2009.pdf](http://www.habitacao.sp.gov.br/download/balanco/patrimonial2009.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e Fundo Garantidor Habitacional (FGH)*. Reunião de instalação do Conselho Gestor do FPHIS. São Paulo: Secretaria da Habitação, 2010.
- [CONASS] Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *As organizações sociais como alternativa de gerência para estabelecimentos públicos de saúde*. In: CONASS, 2006 (Coleção Progestores – Nota Técnica 17).
- \_\_\_\_\_. *Sistema Único de Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2007a (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, v. 1).

- \_\_\_\_\_. *O financiamento da saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2007b (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, v. 3).
- COSTA, N.R.; RIBEIRO, J.M. Estudo Comparativo do Desempenho de Hospitais em Regime de Organização Social, *mimeo*, Rio de Janeiro, julho de 2004.
- COSTA, V.L.C.; SILVA, P.L.B. *Alternativas de alocação de recursos em programas sociais para a redução das desigualdades regionais. O Caso do Fundescola – 2005*. Campinas: Unicamp, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 2005 (Caderno de Pesquisa 71).
- [CPTM] COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS. *Nossa História*, 2011. Disponível <[http://www.cptm.sp.gov.br/e\\_companhia/CPTM\\_historia.asp](http://www.cptm.sp.gov.br/e_companhia/CPTM_historia.asp)>. Acesso em: 12 out. 2011.
- DALL'ACQUA, F. Crise dos Bancos Estaduais: O Caso do Banespa. *Relatório de Pesquisa FGV-NPP*, São Paulo, n. 7, 1997. 97p.
- DAVIES, N. Fundeb: A redenção da educação básica? Campinas: *Educação e Sociedade*, v. 27, n. 96, p. 753-774, out. 2006.
- DRAIBE, S. A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reforma. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Editora UNB/Enap, 1997.
- \_\_\_\_\_. *O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas*. Campinas: Unicamp, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 1998 (Caderno de Pesquisa 32).
- \_\_\_\_\_. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, V.L.C. (org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Fundap: Cortez Editora, 1999, p. 68-98.
- \_\_\_\_\_. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. São Paulo: *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003.
- \_\_\_\_\_. *Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis*. Campinas: Unicamp, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 2005 (Caderno de Pesquisa 65).
- [EMTU] EMPRESA METROPOLITANA DE TRANSPORTES URBANOS. *Institucional*, 2009. Disponível <<http://www.emtu.sp.gov.br/institucional/>>. Acesso em: 12 abr. 2009.
- FAGNANI, E.; BRAGA, J. C.; SILVA, P. L. B. Recessão e financiamento das políticas sociais. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, v. 23, n. 3, p. 135-174, maio/jul. 1989.
- \_\_\_\_\_. *Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade* (tese de Doutorado). Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP; 2005.

- FAVA, V.; RIZZIERI, J. Análise da indexação da dívida do Estado de São Paulo. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, 2005. (Nota Técnica).
- FERNANDES, M.A.C. (coord.). *Gasto social das três esferas de governo – 1995*. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para Discussão nº 598).
- FERREIRA, M.M.C. As organizações sociais de saúde do estado de São Paulo e os hospitais filantrópicos do Sistema Único de Saúde: uma análise comparativa dos instrumentos contratuais. In: GALVÃO, M.C.C.P.; ANTICO, C.; CAMPOS, L.C.M.; MILAN, L.F. (org.). *Gestão Pública Contemporânea: contratualização de resultados na área da saúde*. São Paulo: Fundap: Secretaria de Gestão Pública, 2009.
- FRANZON, D. Mais de 100 mil pessoas vão superlotar a linha verde. *Metro*, Pulimetro Band, São Paulo, ano 2011, 22 mar. 2011.
- FUNDAÇÃO SEADE. *Informações dos Municípios Paulistas*. São Paulo: Fundação Seade, 2010. Disponível: <<http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php>>. Acesso em: 23 set. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Painel SP*. São Paulo: Fundação Seade, 2011.
- GARSON, S. & ARAÚJO, E. A. Federalismo fiscal e ações sociais básicas: descentralização ou municipalização?. Rio de Janeiro: *Boletim BNDES*, n. 23, jan. 2001. Disponível em: <[http://www.federativo.bndes.gov.br/bf\\_bancos/estudos/e0001366.pdf](http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001366.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2009.
- GOMES, M.C. *A experiência da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo*. In: CONASS, 2006 (Coleção Progestores – Nota Técnica 17).
- GOMIDE, A.A. *Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão nº 1334).
- [IBGE] FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas do Século XX*, 2003, 557 p. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/seculoxx/default.shtm>>. Acesso em: 05 dez. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Sistema de Contas Nacionais*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/referencia1985/2003/default.shtm>>. Acesso em: 05 dez. 2009.
- [INEP] INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sinopses Estatísticas da Educação Básica* (vários anos), 2010. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em: 08 set. 2010.
- IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, Brasília, v. 13, edição especial, 2007a.

- \_\_\_\_\_. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, Brasília, v. 14, fev. 2007b.
- \_\_\_\_\_. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, Brasília, v. 16, fev. 2008.
- JUNQUEIRA, L.; INOJOSA, R.M. Descentralização do modelo de prestação dos serviços de saúde de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 7-25, 1990.
- LEVICOVITZ, E.; LIMA, L.D.; MACHADO, C.V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Ciência e Saúde Coletiva*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 269-291, 2001.
- LOPREATO, L.F.C. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 15, p. 117-158, dez. 2000.
- \_\_\_\_\_. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora Unesp, IE-Unicamp, 2002.
- \_\_\_\_\_. Política fiscal: mudanças e perspectivas. *Política Econômica em foco*, Campinas, n. 7, p. 184-205, nov. 2005/abr. 2006.
- \_\_\_\_\_. *Finanças estaduais: alguns avanços, mas ...* (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Campinas: IE/Unicamp, julho de 2008 (Texto para Discussão nº 145).
- MACHADO, R.; BURGARELLI, R. Estados e municípios deixam de usar R\$ 1,2 bi para projetos de transporte. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 17 de outubro de 2010. Disponível em <[http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20101017/not\\_imp625763,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20101017/not_imp625763,0.php)>. Acesso em: 09 dez. 2010.
- MEDICI, A.C.; MACIEL M.C. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. *Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, p.41-106, 1996.
- MELLO, C.A.B. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.
- MENDES, J.D.V. Repensando a CPS à luz do novo papel do Gestor Estadual no Sistema Único de Saúde – SUS. In: SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Saúde. Coordenadoria de Planejamento de Saúde. *Planejamento de saúde: conhecimento & ações 2006*. São Paulo: São Paulo (Estado). Secretaria da Saúde. Coordenadoria de Planejamento de Saúde, 2006. p.7-21.
- [METRÔ] COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. *Modelo financeiro de concessão*. Relatório 2. São Paulo, 2004.

- \_\_\_\_\_. *Metrô promove audiência pública da linha 4 – Amarela*. São Paulo, 19 de outubro de 2005. Disponível em <<http://www.metro.sp.gov.br/aplicacoes/news/tenoticiasview.asp?id=65656520D3&categoria=6540CF&idioma=PO&secao=ACONTECENDO>>. Acesso em: 02 abr. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Estudo de caso PPP – tornando o empreendimento da Linha 4 do Metrô de São Paulo uma realidade*. São Paulo, s/d. Disponível em <<http://www.metro.sp.gov.br/expansao/sumario/ppp/pdf/linha4apresentacao.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2009.
- MORA, M. *Federalismo e dívida estadual no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2002 (Texto para Discussão nº 866).
- \_\_\_\_\_; GIAMBIAGI, F. *Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005 (Texto para Discussão nº 1142).
- NEUBAUER, R. Estado e municípios parceiros na educação. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 10, v. 3, p. 71-80, 1996.
- \_\_\_\_\_. Descentralização da educação no Estado de São Paulo. In: COSTA, V.L.C. (org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Fundap: Cortez, 1999, p. 168-187.
- \_\_\_\_\_; CRUZ, N. Política educacional – redefinição de competências e novos modelos de gestão. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. *Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996, p. 189-222.
- OLIVEIRA, F.A.; BIASOTO Jr., G. Descentralização das políticas sociais no Brasil. In: ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: Ipea, 1999, p. 19-60.
- OLIVEIRA, S.G. Gestão tradicional e por parceria: comparação da implantação de um programa de qualidade em hospitais. In: GALVÃO, M.C.C.P.; ANTICO, C.; CAMPOS, L.C.M.; MILAN, L.F. (orgs.). *Gestão Pública Contemporânea: contratualização de resultados na área da saúde*. São Paulo: Fundap: Secretaria de Gestão Pública, 2009.
- PAHIM, M.L.L. *Organizações Sociais de Saúde do estado de São Paulo: inserção privada no SUS e gestão financeira do modelo pela Secretaria de Estado da Saúde* (tese de Doutorado). São Paulo: Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo; 2009.
- PIANCASTELLI, M.; BOUERI, R. *Dívida dos Estados 10 anos depois*. Rio de Janeiro: Ipea, 2008 (Texto para Discussão nº 1366).
- PINTO, M.P.A.; CINTRA, M.A.M.; CAVALCANTI, C.E.G. Crise e “ajuste” das finanças do Estado de São Paulo (1980-2005). In: PINTO, M.P.A.; BIASOTO Jr, G. (org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006, p. 459-516.

PRADO, S. *A questão fiscal na Federação Brasileira; diagnósticos e alternativas*. Brasília, DF: CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Escritório no Brasil, mar. 2007.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F; ARAUJO, E. *O dilema fiscal: remendar ou reformar?*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. 208 p.

\_\_\_\_\_; AFONSO, J.R. *A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas*, 2002. 71 p. Disponível em <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229990/Rezende%20e%20Afonso.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2011.

RIBEIRO, B. Ministério da Fazenda autoriza Estado de São Paulo a tomar empréstimo de R\$ 4 bilhões. São Paulo: *Valor Online*, 27 de junho de 2007. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/06/04/ult1913u70157.jhtm>>. Acesso em: 14 mai. 2009.

RODRIGUEZ, V. Descentralização da educação: a municipalização do ensino básico. In: ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: Ipea, 1998, p. 132-174.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a Política de descentralização. Campinas: *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

SANO, H. *Nova gestão pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas*. (dissertação de Mestrado). São Paulo: FGV/EAESP, 2003.

SÃO PAULO (Estado). Gabinete do Governador. *Lei nº 6.556, de 30 de novembro de 1989*. São Paulo: Gabinete do Governador. 1989.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Relatório do Secretário (exercício 1997)*, São Paulo: Secretaria de Estado da Fazenda, 1998a. 180 p. Disponível em <<http://www.fazenda.sp.gov.br/download/relatorio.asp>>. Acesso em: 23 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Gabinete do Governador. *Relatório de Governo – Gestão 1995-1998. Área Social*, São Paulo: Gabinete do Governador, 1998b.

\_\_\_\_\_. Gabinete do Governador. *Escreva: palavra de governo*. Edição anual. São Paulo: Imprensa Oficial, 1998c.

\_\_\_\_\_. Gabinete do Governador. *Relatório de Governo – Gestão 1995-1998. Área de Infra-Estrutura*, São Paulo: Gabinete do Governador, 1998d.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Relatório do Secretário (exercício 1998)*, São Paulo: Secretaria de Estado da Fazenda, 1999a. 225 p. Disponível em <<http://www.fazenda.sp.gov.br/download/relatorio.asp>>. Acesso em: 23 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Gabinete do Governador. *Escreva: palavra de governo*. Edição anual. São Paulo: Imprensa Oficial, 1999b.

- \_\_\_\_\_. Gabinete do Governador. *Escriba: palavra de governo*. Edição anual. São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Relatório do Secretário (exercício 2000)*, São Paulo: Secretaria de Estado da Fazenda, 2001. 374 p. Disponível em <<http://www.fazenda.sp.gov.br/download/relatorio.asp>>. Acesso em: 23 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Relatório do Secretário (exercício 2003)*, São Paulo: Secretaria de Estado da Fazenda, 2004a. 429 p. Disponível em <<http://www.fazenda.sp.gov.br/download/relatorio.asp>>. Acesso em: 23 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Orçamento. Relatório Orçamento Empresarial das Estatais Paulistas 2004, *mimeo*, São Paulo: Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Orçamento, 2004b. 93 f.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Relatório do Secretário (exercício 2004)*, São Paulo: Secretaria de Estado da Fazenda, 2005. 352 p. Disponível em <<http://www.fazenda.sp.gov.br/download/relatorio.asp>>. Acesso em: 23 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. *Contas anuais do governo do estado: exercício 2006*. Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, 2006.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Relatório do Secretário (exercício 2006)*, São Paulo: Secretaria de Estado da Fazenda, 2007a. 460 p. Disponível em <<http://www.fazenda.sp.gov.br/download/relatorio.asp>>. Acesso em: 23 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Gabinete do Governador. Secretaria de Estado da Educação. Casa Civil. *Decreto nº 51.673, de 19 de março de 2007*. São Paulo: Gabinete do Governador. Secretaria de Estado da Educação. Casa Civil. 2007b.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Habitação. *PPA 2008-2011 para o Setor Habitacional do Estado de São Paulo*. São Paulo. Secretaria da Habitação, outubro 2007c.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Relatório do Secretário (exercício 2007)*, São Paulo: Secretaria de Estado da Fazenda, 2008a. 521 p. Disponível em <<http://www.fazenda.sp.gov.br/download/relatorio.asp>>. Acesso em: 23 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Economia e Planejamento. *Lei nº 13.289 de 22 de dezembro de 2008*. São Paulo: Secretaria de Economia e Planejamento, 2008b. Disponível em <<http://www.planejamento.sp.gov.br/planorca/orca.aspx>>. Acesso em: 17 ago. 2010.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Economia e Planejamento. *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Secretaria de Economia e Planejamento, 2009a. Disponível em <<http://www.planejamento.sp.gov.br/ppp/proj.aspx>>. Acesso em: 04 abr. 2009.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Comunicação. Modelo de Saúde. *Revista SP Notícias*, ano 1, n. 2, p. 7-9. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2009b.

- \_\_\_\_\_. Secretaria de Economia e Planejamento. Audiências Públicas – Lei Orçamentária Anual, *mimeo*. São Paulo: Secretaria de Economia e Planejamento, 2009c.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. *Contas anuais do governo do estado: exercício 2009*. Conselheiro Antonio Roque Citadini, 2009d.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Relatório do Secretário (exercício 2008)*, São Paulo: Secretaria de Estado da Fazenda, 2009e. 617 p. Disponível em <<http://www.fazenda.sp.gov.br/download/relatorio.asp>>. Acesso em: 17 ago. 2010.
- \_\_\_\_\_. Gabinete do Governador. Mensagem do Senhor Governador para Sessão Inaugural da Legislatura de 2009 da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, *mimeo*. São Paulo: Gabinete do Governador, 2009f. 564 p.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Economia e Planejamento. *Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária – SIGEO* (base de dados). São Paulo Secretaria de Economia e Planejamento, 2010a.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Economia e Planejamento. *Relatórios do Sistema de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário das Empresas – SOE*. São Paulo Secretaria de Economia e Planejamento, 2010b.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Relatório do Secretário (exercício 2009)*, São Paulo: Secretaria de Estado da Fazenda, 2010c. 670 p. Disponível em <<http://www.fazenda.sp.gov.br/download/relatorio.asp>>. Acesso em: 17 ago. 2010.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado. Demonstrações consolidadas* (vários anos), São Paulo: Secretaria de Estado da Fazenda, 2010d. Disponível em <[http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/default .asp](http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/default.asp)>. Acesso em: 17 ago. 2010.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Prestando Contas. Serviço da Dívida. Contratos de Operações de Crédito*, São Paulo: Secretaria de Estado da Fazenda, 2010e. Disponível em <[http://www.fazenda.sp.gov.br/operacoes\\_credito/item\\_II-4B.pdf](http://www.fazenda.sp.gov.br/operacoes_credito/item_II-4B.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2010.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Economia e Planejamento. *Lei nº 14.309, de 27 de dezembro de 2010*. São Paulo: Secretaria de Economia e Planejamento, 2010f.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Balanco Geral do Estado. Notas Explicativas* (vários anos), São Paulo: Secretaria de Estado da Fazenda, 2010g. Disponível em <<http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/default.asp>>. Acesso em: 06 abr. 2011.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Saúde. *Organizações Sociais de Saúde (OSS)*. São Paulo: Secretaria de Estado da Saúde, 2010h. Disponível em <[http://portal.saude.sp.gov.br/content/geral\\_acoes\\_oss.mmp](http://portal.saude.sp.gov.br/content/geral_acoes_oss.mmp)>. Acesso em: 18 mai. 2010.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. *Ajuste fiscal – histórico*. São Paulo: Secretaria da Fazenda, s/d. Disponível em <<http://www.fazenda.sp.gov.br/ajustes/>>. Acesso em: 12 nov. 2009.

- SEIXAS, P. H. D. *As Organizações Sociais da Saúde em São Paulo – 1998-2002: uma visão institucional* (dissertação de Mestrado), EAESP/FGV, São Paulo, 2003.
- TOMÉ, M.A.D. O serviço de atenção ao usuário nas OSS: Hospital Geral de Pedreira e Hospital Geral do Itaim Paulista. In: GALVÃO, M.C.C.P.; ANTICO, C.; CAMPOS, L.C.M.; MILAN, L.F. (org.). *Gestão Pública Contemporânea: contratualização de resultados na área da saúde*. São Paulo: Fundap: Secretaria de Gestão Pública, 2009.
- VAZQUEZ, D.A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do Fundef. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 149-164, jun. 2005.
- VIANA, M.L.D.; IBAÑEZ, N.; ELIAS, P.E.M.; ALBUQUERQUE, M.V.; IOZZI, F.L. Novas perspectivas para regionalização da Saúde. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 92-106, jan./jun. 2008.