

## A descentralização da ação governamental no Brasil dos anos noventa: desafios do ambiente político-institucional

Decentralization of governmental action in Brazil in the 90s: challenges of the political-institutional environment

Patrícia Tavares Ribeiro<sup>1</sup>

**Abstract** *This article analyzes the particularities of the decentralization of the state's action which took place in the Federative Republic of Brazil in the 1990s. It presents the circumstances surrounding the political-institutional government environment which constructed the scenario in the implementation of decentralized management in the healthcare sector. It identifies challenges in rebuilding federative relations arising from the field of macroeconomic management, the social policies management and the attempts to rearrange the public sector and public administration in institutional and management terms. The aim is to reflect on the situation of federal, state and municipal governments when implementing decentralizing processes. The conclusion is that decentralization in the country was operated in the midst of the strengthening of the nation as well as of convergence and tension between two distinct projects to reform the state: a liberalizing transnational economic project of state modernization, and a national project, socially built, to expand and universalize rights and to redemocratize the state. The federative innovations, in addition pressures and influences of those two projects, determined the intergovernmental relations in reorganizing the management of public policies.*

**Key words** *Public policies, Government management, Federalism, Decentralization, State reform*

**Resumo** *O artigo realiza aproximação às especificidades da descentralização da ação estatal ocorrida na República Federativa do Brasil nos anos noventa, apresentando condições do ambiente político-institucional governamental que compuseram o cenário da implementação da gestão descentralizada do setor saúde. Identifica desafios para a recomposição das relações federativas oriundos do campo da gestão macroeconômica, da gestão das políticas sociais e dos ensaios de rearranjo institucional-gerencial do setor público e da administração pública, visando à reflexão sobre a situação dos governos federal, estaduais e municipais na implementação dos processos descentralizadores. Conclui que a descentralização no país foi operada em meio ao fortalecimento da federação e às convergências e tensões entre dois projetos distintos para reformar o Estado: um projeto econômico transnacional, liberalizante, de modernização do Estado, e um projeto nacional, socialmente construído, de ampliação e universalização de direitos e de redemocratização do Estado. As inovações federativas e as pressões e influências destes dois projetos condicionaram as relações intergovernamentais na reorganização da gestão das políticas públicas. Palavras-chave Políticas públicas, Gestão governamental, Federalismo, Descentralização, Reforma do Estado*

<sup>1</sup> Departamento de Ciências Sociais, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz. Rua Leopoldo Bulhões 1480/902, Manguinhos. 21041-210. Rio de Janeiro RJ. patriciatr@ensp.fiocruz.br

Nos últimos vinte anos, o ambiente governamental de gestão e operacionalização de estratégias descentralizadoras tornou-se mais complexo com o fenômeno da globalização.

Análises de experiências nacionais de descentralização nos diferentes setores da ação governamental indicam que, para sua compreensão, é preciso considerar impactos heterogêneos e contraditórios de fenômenos globais sobre estruturas e práticas nacionais e locais, e motivações e processos distintos, específicos e desiguais em intensidade e direção<sup>1, 2</sup>.

Estudos sobre Estados Federativos evidenciam complexidade ainda maior, já que é preciso equilibrar regulação, responsabilidade e autonomia no financiamento compartilhado e na gestão descentralizada das políticas nacionais pelos diferentes níveis e unidades político-administrativos da federação<sup>3-5</sup>.

Este artigo examina dimensões da experiência brasileira de descentralização governamental que influenciaram a renovação da ação do Estado na década de noventa. Busca analisar, para além da dinâmica governamental do setor saúde, pressões e influências - externas e domésticas - em interação no ambiente de gestão macropolítica do governo federal que, condicionando as relações federativas, contextualizaram os processos de negociação intergovernamental na formulação e implementação das estratégias nacionais.

Com este propósito, identifica desafios para a recomposição das relações federativas na condução da ação governamental na década, derivados do campo da gestão macroeconômica, da gestão das políticas sociais e dos ensaios de rearranjo institucional-gerencial do setor público e da administração pública.

A partir de revisão bibliográfica de estudos da economia e da ciência política sobre o tema realiza uma aproximação às especificidades nacionais da descentralização da ação estatal ocorrida na República Federativa do Brasil, analisando condições do ambiente político-institucional governamental que compuseram o cenário da implementação da gestão descentralizada das ações e serviços públicos de saúde, no contexto de institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS).

Assim, pretende contribuir para a compreensão da situação dos governos federal, estaduais e municipais na implementação do SUS e para a contextualização do comportamento e das escolhas dos atores governamentais das três esferas de governo no direcionamento das políticas de saúde.

## **A gestão governamental no Brasil dos anos noventa: ambiente de transições**

Analisar o ambiente político-institucional do governo brasileiro na década de noventa, considerando o contexto de globalização econômica, de redemocratização do Estado, de reorganização da federação brasileira e de reformas das instituições públicas, consiste em tarefa difícil e ambiciosa.

A complexidade das interações envolvidas reflete-se na pluralidade de abordagens de diferentes campos científicos, na diversidade temática dos estudos e nas divergentes avaliações sobre os resultados destes processos, frequentemente interligados<sup>6,7</sup>.

Esta tarefa, no entanto, dispõe de informações e análises na literatura científica nacional bastante elucidativas das transformações econômicas, políticas e institucionais que marcaram o Estado brasileiro nos anos noventa, permitindo avanços na descrição e compreensão dessa conjuntura.

Tomando como ponto de partida a contribuição de Castro e Carvalho<sup>8</sup>, pode-se afirmar que a década de noventa, do ponto de vista da gestão governamental, foi uma década de transições, em que a ampliação do processo político e o gerenciamento das políticas macroeconômicas constituíram dimensões centrais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma detalhada carta de direitos de cidadania e uma importante reorganização federativa, ampliando as obrigações estatais e introduzindo a necessidade de modificações no padrão de relacionamento entre as esferas de governo e entre governos e sociedade<sup>9-13</sup>.

Estas mudanças incluíram, no que diz respeito ao ambiente político-institucional da ação governamental:

i) o alargamento da democracia, no contexto da restauração do Estado Democrático de Direito e do fortalecimento do poder local;

ii) a adoção de um padrão de proteção social, baseado em novas concepções de direito e justiça social, orientado ao universalismo das políticas<sup>11</sup>;

iii) a expansão da federação brasileira, com a incorporação dos municípios como membros efetivos, com autonomia político-administrativa idêntica à da União, dos estados e do Distrito Federal<sup>14,15</sup>;

iv) a descentralização política e financeira da gestão estatal, com a desconcentração dos recursos públicos e o aumento do grau de autonomia política e fiscal dos entes subnacionais<sup>16-19</sup>;

v) a ampliação das responsabilidades dos governos subnacionais, especialmente no âmbito da gestão das políticas sociais, com a transferência de

encargos da União para estados e municípios<sup>17, 20, 21</sup> e

vi) a instituição de novas formas de controle público sobre o Poder Executivo, derivadas da distensão política; do fortalecimento e da maior autonomia do Poder Judiciário; da criação do Ministério Público e da inclusão da participação social nos processos de deliberação governamental<sup>8,12</sup>.

As transições impostas por esta ampliação do processo político somaram-se aquelas derivadas da inclusão, na pauta nacional, de itens da agenda econômica internacional de modernização e reforma do Estado, no que vem sendo caracterizado como uma “adaptação tardia” do Estado brasileiro ao contexto internacional de ajuste macroeconômico e de hegemonia de políticas liberalizantes<sup>8,22</sup>.

As reconfigurações do Estado brasileiro resultantes desses diferentes vetores de transformação ainda não foram suficientemente avaliadas e aguarda-se a acumulação de estudos e pesquisas mais conclusivos. Pode-se afirmar, entretanto, que a reorganização da ação governamental impulsionada por estas mudanças enfrentou dificuldades relevantes nas instituições públicas.

A implementação do projeto constitucional de universalização de direitos e de fortalecimento dos governos subnacionais encontrou uma estrutura institucional centralizada administrativa e financeiramente, emergindo de um longo período de ditadura militar, em que o governo federal concentrara recursos políticos e coercitivos para um planejamento centralizado das intervenções públicas, à custa do esvaziamento do poder político e financeiro das esferas subnacionais de governo e da sociedade.

A erosão do padrão desenvolvimentista de intervenção estatal na economia e na sociedade, em curso desde os anos oitenta e intensificada com as orientações liberalizantes para a política econômica, abalou a estrutura corporativa de poder e a tradicional atuação do Estado na economia e no financiamento do setor público, desestruturando relações políticas e financeiras entre governo federal, governos estaduais, agentes econômicos e sociais<sup>8,23</sup>.

Assim, os governantes eleitos se viram diante das tarefas de responder pelas novas obrigações constitucionais; renovar as relações federativas; redefinir as relações entre Estado, economia e sociedade e ajustar as finanças públicas. Tarefas executadas em terreno de importante reacomodação de interesses políticos e econômicos, com a institucionalidade democrática revolvendo práticas autoritárias e clientelistas e a sociedade, em permanente rearticulação, apresentando múltiplas e diversificadas demandas.

Dentre as demandas que pressionaram por mudanças na gestão pública, destacam-se:

i) inclusão de parcelas significativas da população como beneficiárias das ações e serviços públicos;

ii) incorporação dos cerca de 5.000 municípios ao debate político e à operacionalização das políticas públicas, de forma representativa;

iii) intensificação do controle público dos governos e dos serviços locais, especialmente sobre as políticas sociais descentralizadas;

iv) ampliação e alargamento dos espaços de participação social na gestão estatal e

v) exigências por maior lisura na conduta governamental, com a presença cada vez mais ativa de juizes, promotores públicos e auditores de tribunais de contas no acompanhamento das atividades estatais.

Estas demandas exigiram dos governantes dos três níveis político-administrativos da federação brasileira respostas institucionais e gerenciais inovadoras e qualificadas que implicaram a expansão de despesas, em conjuntura de forte pressão para o corte de gastos e custos nos programas do governo.

Neste cenário de multidimensionais desafios para a reorganização da ação governamental, reestruturaram-se as relações federativas, exigindo dos governos federal, estaduais e municipais reposicionamentos na formulação, negociação e implementação das políticas públicas.

### **Os desafios no campo da gestão macroeconômica**

No plano da gestão macroeconômica, pode-se afirmar que os principais desafios para a organização da gestão descentralizada das políticas públicas decorreram do fato de que a descentralização fiscal e tributária, consagrada pela Constituição de 1988, ocorreu em contexto de ajuste macroeconômico.

De acordo com Afonso e Lobo<sup>16</sup>, o cenário fiscal-financeiro, favorável às finanças estaduais e municipais desde o final dos anos setenta, foi aprofundado com a forte mobilização política pela redemocratização do país. Em 1995, a descentralização fiscal já estava consolidada, com os estados e municípios arrecadando 34% da carga tributária global e dispondo de 44% dela, após as transferências intergovernamentais. Dos recursos federais repassados, 65% eram aplicados com alto grau de autonomia pelos governos subnacionais.

A participação na divisão da receita tributária nacional, segundo a evolução da receita disponí-

vel, registrava para os municípios - maiores beneficiados pela Constituição - uma ampliação de sua fatia de 10% para 17% no período 1965/1995. Os estados perderam um quarto do que absorviam da reforma tributária dos anos sessenta, detendo cerca de 27% do total de tributos em 1995.

No que se refere ao gasto público nacional, no mesmo ano, do total consolidado das despesas governamentais não financeiras dos três níveis de governo, o governo federal era responsável por 54%, os governos estaduais, por 30% e os governos municipais, por 16%, a participação relativa mais baixa do governo federal e mais relevante dos governos municipais no período pós-guerra.

Além disso, de acordo com Serra e Afonso<sup>18</sup>, em 1998, os governos subnacionais respondiam por 62% da folha de pagamentos de servidores públicos em atividade, por 71% dos outros custeios e por 78% dos investimentos fixos.

Na primeira metade dos anos noventa, portanto, observava-se a elevação dos índices de participação dos governos subnacionais na geração direta e na alocação da receita tributária; a maior participação dos mesmos nas despesas com pessoal, bens e serviços e a maior autonomia na administração de seus orçamentos em relação ao governo central.

Segundo os autores, estes índices situavam a federação brasileira como uma das mais avançadas, em termos de autonomia local, entre os países em desenvolvimento.

No âmbito doméstico, entretanto, o ambiente adverso de crise política, econômica e social desafiou o rearranjo federativo das finanças públicas e a institucionalização da gestão descentralizada das políticas públicas.

Dentre os problemas identificados, Afonso e Lobo<sup>16</sup> destacam como obstáculos para a geração local de receitas e a eficiência e eficácia na alocação de recursos públicos: i) a pouca solidez da base das competências tributárias atribuídas aos governos subnacionais; ii) a debilidade da riqueza e da movimentação da economia em diferentes regiões e localidades; iii) a insuficiente capacitação técnica e a resistência cultural à cobrança de impostos; iv) a fragilidade institucional da administração pública e v) as necessidades de implementação de sistemas de informação gerenciais e de produção de instrumentos regulares de monitoramento e avaliação<sup>16</sup>.

Avalia-se também que a descentralização fiscal não foi planejada e organizada de forma a conciliar redistribuição de receitas e divisão de encargos, constituindo-se em permanente ameaça à eficiência econômica e à qualidade dos serviços públicos e que a permanência de enormes diferenças de carga tributária, entre os estados e municípios mais e menos

desenvolvidos da federação, consolidou diferentes níveis de dependência dos governos subnacionais das transferências financeiras federais ou de serviços ofertados em outra jurisdição para a produção de respostas eficazes às necessidades locais<sup>13,17-21</sup>.

As políticas de ajuste macroeconômico complexificaram este cenário. As prioridades estatais da agenda econômica seguiram a orientação internacional de promoção do equilíbrio fiscal e de criação de um ambiente econômico de regras estáveis, a partir de políticas consistentes de controle da inflação, redução do endividamento público e de câmbio flutuante, que assegurariam os investimentos externos e internos necessários para o crescimento.

As questões fiscal-financeiras adquiriram especial importância no governo Fernando Henrique Cardoso<sup>13</sup>. De acordo com Serra e Afonso<sup>18</sup>, tratava-se de conciliar estabilidade econômica, imagem externa positiva, controle central do déficit público, endividamento público dos governos subnacionais e equilíbrio na distribuição de direitos e deveres entre os entes federativos, a partir de medidas restritivas do comportamento político e financeiro autônomo de governadores e prefeitos<sup>18</sup>.

Assim, buscou-se limitar a prática de repasse dos custos e dívidas dos governos subnacionais para o governo federal; reverter as consequências dos abusos praticados pelos governadores no uso de bancos estaduais e de empresas estatais estratégicas, durante a transição democrática; modificar o padrão de competição não cooperativa entre os governos estaduais, além de restringir a interferência dos estados no comércio exterior<sup>13</sup>.

Várias medidas foram encaminhadas. O governo federal enviou ao Congresso Nacional propostas de reforma do sistema tributário; eliminou a tributação pelos estados das exportações de produtos primários e industrializados semi-elaborados; atuou na privatização de bancos estaduais; criou sucessivos programas de refinanciamento das dívidas interna e externa dos estados e dos grandes municípios; suspendeu a emissão de nova dívida mobiliária estadual ou municipal; induziu a desestatização de empresas estaduais, remodelando setores econômicos e incentivou a descentralização de responsabilidades estatais.

Além disso, negociou e aprovou no Congresso Nacional o projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que impôs limites máximos para dívidas e gastos de pessoal da União, dos estados e dos municípios; exigiu a formulação de metas trienais; proibiu novas rolagens de dívidas estaduais e municipais pelo governo central e estabeleceu sanções aos responsáveis por desvios.

No âmbito do governo federal, para se alcançar elevados e crescentes superávits fiscais, num sistema fiscal e tributário descentralizado, recorreu-se à majoração das alíquotas de impostos, à desvinculação de 20% das receitas dos recursos constitucionais vinculados aos estados e municípios e à expansão das contribuições sociais para a composição da receita federal<sup>24</sup>.

O aperto realizado pelas medidas de ajuste e reorganização fiscal e de contenção do federalismo predatório praticado nos anos oitenta podem ter contribuído para o controle do gasto governamental abusivo e irracional do ponto de vista técnico – o que deve ser melhor avaliado – assim como para a maior regularidade dos repasses federais, fundamentais à estabilidade dos processos de negociação política entre os entes federativos<sup>13</sup>.

No entanto, também contribuíram para a deterioração da qualidade da tributação e limitaram os objetivos de reforçar a federação, sobretudo a autonomia dos governos subnacionais na gestão das políticas públicas, gerando conflitos intergovernamentais permanentes<sup>24</sup>.

As mudanças financeiras, institucionais e administrativas acarretaram dificuldades políticas e operacionais que concorreram para a paralisia dos governos estaduais no desempenho de suas novas atribuições – o que, para alguns, teria resultado na excessiva transferência de responsabilidades para os governos municipais<sup>13</sup>.

No que se refere à formulação e implementação de políticas operadas de forma descentralizada, há um grande consenso na literatura quanto a efeitos da política macroeconômica que afetaram negativamente as políticas sociais, conforme sintetizados por Fagnani<sup>25</sup>:

- i) a redução das receitas fiscais, decorrente da estagnação econômica;
- ii) a intensificação do endividamento interno dos estados e municípios, provocada pela política monetária de juros altos;
- iii) a recentralização dos recursos no âmbito federal, através das formas adotadas pelo governo federal para recompor suas receitas;
- iv) a subtração de parcelas de receitas estaduais com o objetivo de estimular as exportações;
- v) os pesados encargos impostos às unidades da Federação, para a consolidação e refinanciamento das dívidas estaduais e
- vi) a desorganização das finanças públicas de estados e municípios, face às contraditórias estratégias do governo central nos campos da gestão econômica e da gestão das políticas sociais.

Além destes efeitos, Arretche<sup>19</sup> aponta que a rigidez do orçamento federal decorrente do reduzido

espaço para a introdução de novos itens de gasto dificultou a coordenação das políticas nacionais.

Assim, a despeito de se observar expansão de receitas públicas, crescimento da arrecadação fiscal de tributos e, em menor escala, crescimento das despesas correntes na década, pode-se afirmar que as dificuldades apresentadas, agravadas pela forte pressão contracionista sobre a economia e pela esterilização dos gastos governamentais no circuito financeiro, comprometeram a capacidade de investimento público e o comando sobre o gasto governamental, atingindo toda a administração pública<sup>23,26</sup>.

Em suma, parece lícito concluir que a descentralização da ação governamental na década de noventa processou-se em ambiente econômico contraditório de:

- i) elevação da carga tributária global;
- ii) estreitamento da capacidade de mobilização estatal de recursos públicos;
- iii) relativa autonomia dos governos subnacionais na geração direta e na alocação de recursos tributários;
- iv) controle da União sobre as finanças públicas subnacionais;
- v) intensificação do endividamento público;
- vi) baixa capacidade de investimento público e de comando sobre o gasto governamental nas três esferas de governo e
- vii) fragilidade institucional da administração pública.

A maior parte dos estudos indica que os governos municipais, a despeito das dificuldades, foram os menos prejudicados porque se beneficiaram do aumento do volume de recursos próprios<sup>12,19,27,28</sup>.

Os desafios apontados para o nível municipal dizem respeito a consequências da descentralização de competências e encargos ocorrida na década e à ausência de uma política urbana nacional. Relacionam-se à baixa e limitada capacidade de arrecadação tributária dos novos entes federativos; à precariedade da máquina administrativa; à “prefeiturização” nas relações entre os governos locais, e entre estes e os governos estaduais; à intensa metropolização; à progressiva omissão dos estados da gestão metropolitana e à persistência de desigualdades de toda a ordem no plano horizontal<sup>13,19,29,30</sup>.

Por fim, vale referir um importante aspecto na atuação do governo federal que parece ter desafiado a condução estatal dos processos descentralizadores. Trata-se da concentração de poder e do insulamento burocrático estabelecidos na busca dos ideais de equilíbrio fiscal e de regras estáveis, no contexto de pragmatismo assumido na gestão da economia nacional<sup>8-10,23</sup>.



De acordo com Castro e Carvalho<sup>8</sup>, esta tendência se manifestou de forma diversa, porém ininterrupta, nas diferentes coalizões governistas da década. No âmbito do governo Collor, tal concentração e insulamento expressaram-se no estilo não partidário, centralizador e autocrático do Presidente da República, avesso à negociação com o Congresso Nacional e com os partidos políticos. No contexto do governo Itamar Franco, na instituição, no âmbito da implementação do Plano Real, de uma estrutura administrativa decisória para a gestão macroeconômica que isolou as políticas monetária e cambial da negociação política, embora, diferentemente do governo anterior, tenha mantido as reformas econômicas não monetárias abertas a procedimentos políticos competitivos. No governo Fernando Henrique Cardoso, seguiu-se com o insulamento de áreas-chave do processo de administração da política macroeconômica, apesar da ampliação da negociação política das reformas e da observância aos novos freios e contrapesos às políticas do Poder Executivo.

Estas formas de concentração de poder e de tentativa de isolamento político da burocracia representaram inovações no uso político que o governo federal vinha fazendo da administração macroeconômica, constringendo comportamentos estabelecidos de grupos sociais e econômicos.

A configuração assumida pela gestão das políticas macroeconômicas na década e a visão tecnocrática/pragmática que passou a orientar as decisões neste campo contribuíram para importantes limites a um processo eficiente de descentralização governamental, particularmente das áreas sociais, quais sejam:

- i) subordinação da capacidade operacional dos ministérios às decisões da equipe econômica nuclear;
- ii) instabilidade política e financeira na implementação das estratégias descentralizadoras;
- iii) incerteza permanente quanto à sustentabilidade das mudanças encaminhadas pelo governo federal;
- iv) sujeição dos conflitos políticos intergovernamentais ao gerenciamento da dívida pública;
- v) complexificação dos processos de negociação intersetorial e intergovernamental na coordenação das políticas públicas;
- vi) acirramento das tensões entre níveis de governo e unidades da federação.

Os efeitos de tais condições na recomposição das relações federativas representaram dificuldades relevantes para a definição conjunta e a implementação das mudanças institucionais necessárias ao atendimento do projeto constitucional de

um Estado Federativo protetor, democrático e descentralizado.

### Os desafios no campo da gestão das políticas sociais

As condições do ambiente político-institucional da ação governamental nos anos noventa foram ainda mais desafiadoras para a gestão das políticas sociais.

Os estudos sobre as políticas sociais na década indicam que as estritas regras estabelecidas para o saneamento das finanças públicas, as orientações liberalizantes para a modernização do Estado, a reorientação do modelo de proteção social e as distorções na implementação da seguridade social não reduziram o escopo da ação estatal na área social. As mudanças ampliaram o alcance dos programas e alcançaram novas camadas da população até então desassistidas<sup>11-13,19,25,31</sup>.

As inovações afetaram concepções, financiamento, organização, modo de operação e estilo de gestão das políticas sociais, no âmbito das iniciativas relacionadas à descentralização; ao estabelecimento de novos parâmetros para alocação de recursos; à redefinição da relação público/privado na provisão de bens e serviços; a expansão e multiplicação de mecanismos de participação da sociedade e ao reforço da regulação estatal<sup>11</sup>.

Mesmo visões críticas quanto à segmentação da questão social, à setorialização das políticas operadas, à ausência de um projeto de sociedade articulador, à dissociação entre economia e política no governo Fernando Henrique Cardoso registram a diversidade alcançada no campo social e reconhecem avanços, em termos formais, quanto ao número e à amplitude do leque de atuação do conjunto dos programas governamentais<sup>32</sup>.

Identifica-se nas áreas de saúde, educação e assistência social sinais positivos no sentido da reestruturação da gestão governamental e da experimentação de novas institucionalidades, especialmente no âmbito da municipalização dos serviços sociais, como, por exemplo, a institucionalização da participação dos governos estaduais e municipais no processo de formulação das políticas nacionais; a inserção de novos atores ao processo decisório via conselhos setoriais e iniciativas de consórcio intermunicipal, de orçamento participativo e de programas *demand-driven*<sup>12,13,19,25</sup>.

A literatura registra ainda o encaminhamento de políticas ativas para a geração de trabalho e renda e de crédito popular – de natureza compensatória, de qualificação profissional, ou orienta-

das à desregulamentação do mercado de trabalho e na área de políticas urbanas, programas de saneamento e habitação para atender as situações mais críticas da pobreza.

Por fim, vale mencionar o aumento das possibilidades de acompanhamento e análise das políticas e programas pelo acesso crescente a dados oficiais atualizados e disponibilizados em sistemas de informação governamentais<sup>32</sup>.

Assim, pode-se afirmar que foram inúmeras as inovações experimentadas nos diferentes níveis de governo e entes federativos, para o enfrentamento dos problemas que se revelaram e/ou avolumaram nos diferentes setores governamentais na década.

Para nossa perspectiva de identificar desafios do campo da gestão das políticas sociais, postos para as relações intergovernamentais na organização da gestão descentralizada das políticas públicas, importa destacar que as mudanças, em sua implementação, exigiram um grande esforço de aprendizado político, técnico e operacional das elites dirigentes e equipes técnicas dos governos federal, estaduais e municipais, além de esforço tributário e fiscal para o financiamento das inovações.

Os desafios para a normalização e operacionalização das mudanças, seja na recomposição das relações políticas entre os entes federativos e entre governo e sociedade, seja na construção de soluções tecnicamente consistentes e compatíveis com as novas exigências de uma gestão governamental democrática, demandaram: i) a negociação de emendas constitucionais e de leis complementares; ii) políticas redistributivas e, neste âmbito, a definição de critérios alocativos para o financiamento da gestão descentralizada, a negociação de condicionalidades para as transferências financeiras intergovernamentais e o monitoramento de seu cumprimento para o alcance de objetivos predefinidos; iii) a gestão compartilhada e integrada de operações entre diferentes esferas de governo e entes federativos e iv) a administração de pressões dos distintos interesses econômicos, políticos e sociais em reorganização.

Além disso, os governos das três esferas tiveram que enfrentar a permanente tensão entre as autoridades públicas governamentais da área econômica e das áreas sociais nas definições relativas à destinação dos recursos orçamentários e ao financiamento da gestão descentralizada da provisão de serviços públicos, como já mencionado<sup>33</sup>.

A magnitude destes desafios para a reorganização das relações federativas pode ser melhor dimensionada se considerarmos que independentemente de seu sucesso ou fracasso, os programas

orientados ao desenvolvimento social forçaram limites na capacidade nacional e local de gerir mudanças institucionais.

Pode-se afirmar que o reordenamento da área social nos anos noventa foi realizado:

i) sob a condução nacional de diferentes e conturbadas coalizões governistas, pressionadas por movimentos de reforma originados externa e internamente de difícil conciliação;

ii) sob a condução estadual de governos endividados e restringidos em seu raio de ação pela repressão fiscal elevada e pela queda na sua capacidade de investimento;

iii) sob a condução municipal de governos, que, embora favorecidos na distribuição vertical de recursos e com maior capacidade de investimento, ainda estavam se capacitando e se reorganizando para o desempenho de suas novas funções e

iv) sob forte pressão da sociedade, no âmbito das atividades de conselhos de representação social e de outros mecanismos de controle público do Poder Executivo, nos diferentes setores governamentais.

Do que foi exposto, pode-se afirmar que, às condições macroeconômicas desafiadoras postas para a condução estatal da descentralização da ação governamental no Brasil na década de noventa, somaram-se as dificuldades decorrentes da amplitude, diversidade e complexidade político-operacional das reformas sociais encaminhadas.

### **Os desafios para o rearranjo institucional e gerencial do setor público**

Para concluir esta aproximação ao ambiente político-institucional que caracterizou o cenário da descentralização governamental nos anos noventa, cabe uma breve referência a inovações relativas ao rearranjo institucional do setor público e à reforma gerencial da administração pública que tiveram impacto na propriedade do Estado e no modelo administrativo e exigiram esforços consideráveis de gestão.

Trata-se das iniciativas encaminhadas no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído em 1990, no início do governo Collor (1990-1992), e renovadas nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); do Programa de Desligamento Voluntário (PDV); e, do Plano Diretor da Reforma do Estado, desenvolvido no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), ambos no governo Fernando Henrique.

Instituído em abril de 1990, o PND objetivou

reordenar a posição estratégica do Estado na economia, via transferência para a iniciativa privada de atividades estatais consideradas não fundamentais à consecução das prioridades nacionais, visando, de um lado, o saneamento das finanças do setor público e a redução da dívida pública e, de outro, a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do país necessária à ampliação de sua competitividade.

No período 1991/2001, foram transferidas para o setor privado empresas estatais, federais e estaduais, de vários setores – siderúrgico, petroquímico, de fertilizantes, de mineração, de telecomunicações, de transporte ferroviário de carga, bancário, de rodovias e portos, com resultados da ordem de US\$ 103,3 bilhões, computadas aquelas privatizadas no âmbito dos estados e as empresas e concessões na área de telecomunicações<sup>33</sup>.

A privatização das empresas e bancos estaduais foi intensificada a partir de 1997, com a determinação do governo Fernando Henrique Cardoso de atuar sobre a crise financeira dos estados e romper com os mecanismos estruturais de produção de déficit público estadual, conforme mencionado anteriormente.

Em terreno de controvérsias, alguns autores avaliam que embora o impacto financeiro da desestatização sobre a dívida pública tenha sido restrito, na medida em que foi absorvido, ou esterilizado, no circuito financeiro, pela política monetária vigente, a privatização ocorrida, além de ter interrompido gastos que levariam ao aumento do déficit, teve como efeito positivo a desorganização de redes clientelistas historicamente estabelecidas entre as empresas estatais, a classe política e as empresas privadas<sup>13,23</sup>.

O Programa de Desligamento Voluntário (PDV), instituído em 1997, com o objetivo de possibilitar a melhor alocação dos recursos humanos, propiciar a modernização da Administração e auxiliar no equilíbrio das contas públicas, apresentou resultados tímidos em suas três edições, com a adesão de 7.800 servidores em 1996, 5.700 em 1999 e 1.418 em 2000.

Avalia-se que a redução do pessoal ativo no período 1995-2000 deveu-se menos a este programa do que à contenção do número de servidores admitidos por concurso público e ao aumento das aposentadorias voluntárias. Além disso, o processo de privatização das empresas estatais e de economia mista concorreu para a diminuição dos servidores no Executivo Federal, com a passagem de vínculos ativos da administração pública para o setor privado – informa-se sobre a redução de 14 mil trabalhadores celetistas contratados por em-

presas de economia mista do governo federal no período de 1991/2003<sup>34</sup>.

O governo federal também atuou no estímulo à demissão voluntária nos estados, por meio do apoio financeiro da Caixa Econômica Federal aos programas estaduais. Neste âmbito, as iniciativas resultaram em um número mais significativo de desligamentos. Os PDVs estaduais desligaram 100 mil funcionários, respondendo por uma redução de 4,5% do que se gastava com pessoal ativo<sup>13</sup>.

Outros limites dos processos de privatização e de desligamento voluntário coordenado pelo governo federal repercutiram negativamente sobre a reorganização da ação governamental nos anos noventa, como a falta de apoio à criação de novas instituições estatais voltadas à regulação econômica e à construção de capacidade institucional nas esferas subnacionais para a reorientação e qualificação das novas e expansivas funções gestoras descentralizadas – o que teria comprometido, segundo Abruco<sup>13</sup>, “o dia seguinte” da reforma do Estado.

A situação da administração pública na década revela-se ainda mais complexa, do ponto de vista de sua sustentabilidade financeira e operacional, se considerarmos a tendência de aumento da participação do pessoal inativo na proporção ativo/inativo, simultânea à diminuição do número de admissões por concurso público; a tendência de atendimento às demandas de pessoal das organizações públicas por meio do recurso a entidades externas como cooperativas, organismos internacionais e outras e os conflitos sucessivos entre o Poder Executivo e o Ministério Público Federal quanto à licitude deste tipo de admissão e mediação do trabalho<sup>34</sup>.

Quanto ao Plano Diretor da Reforma do Estado, embora suas propostas para o redesenho e redimensionamento do aparelho de Estado (núcleo estratégico, atividades exclusivas do Estado, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado, flexibilização do contrato de trabalho, contratos de gestão) tenham sido amplamente divulgadas e debatidas na Esplanada dos Ministérios, sua implementação ficou em aberto.

Afirma-se que a iniciativa de reforma administrativa do MARE não decolou nos anos noventa pelo baixo grau de consenso alcançado quanto aos seus efeitos sobre a provisão de bens escassos e sobre a capacidade do Poder Público de regular a provisão de bens de utilidade pública e serviços geridos por terceiros; por ter sido mal recebida pela burocracia governamental e mal compreendida pela opinião pública<sup>35,36</sup>.

Rezende<sup>37</sup> avalia que a reforma administrativa projetada pelo MARE repetiu o fenômeno da falha sequencial, internacionalmente identificado nas



experiências contemporâneas de reformas gerenciais, que consiste na interrupção, descontinuidade ou reorganização das reformas, sem qualquer melhoria no desempenho de sistemas burocráticos. Tal problema consiste em limites na implementação, geralmente associados ao que o autor denomina “problema do controle”.

O “problema do controle” resulta da contradição que emerge na coordenação política dos objetivos reformistas de ajuste fiscal e mudança institucional, especialmente em contextos de descentralização, onde a tensão entre controle e delegação é mais forte. Situa-se no campo de interseção entre as iniciativas simultâneas de ampliação de mecanismos de controle sobre o aparato burocrático, visando à redução de custos e elevação da eficiência econômica, e flexibilização desses mesmos mecanismos, visando assegurar mais autonomia, autoridade e responsabilidade às entidades descentralizadas. Segundo Rezende, estaria no centro das dificuldades de implementação da reforma administrativa proposta em 1995.

De toda forma, pode-se afirmar que o debate em torno do Plano Diretor, tanto quanto algumas atividades implementadas, deixaram como legado para os anos 2000 questões relevantes para a qualidade da gestão pública, conforme conclusão de seminário organizado pelo MARE em 2002: i) a necessária organização das informações orçamentárias e financeiras das esferas nacional e subnacionais de governo para uma gestão fiscal consequente; ii) a importância da inovação local para o fortalecimento da cidadania; iii) a necessidade de enfrentamento da descoordenação política inter-setorial na gestão de políticas públicas; iv) a valorização da *accountability* e v) a democratização da informação governamental por meio de iniciativas de governo eletrônico<sup>36</sup>.

## Considerações finais

A aproximação às especificidades nacionais do ambiente político-institucional da ação governamental no Brasil dos anos noventa, empreendida neste artigo à luz da literatura nacional que aborda as mudanças ocorridas no Estado Federativo brasileiro, permite considerar que a descentralização da ação estatal no país foi operada em meio às convergências e tensões entre dois projetos distintos para reformar o Estado, em permanente interação nos espaços de gestão governamental, que podem ser assim identificados: um projeto econômico transnacional, liberalizante, de “modernização” do Estado, e um projeto nacional, socialmente construído, de ampliação e universalização de direitos de cidadania e de redemocratização do Estado<sup>38</sup>.

Tais projetos pressionaram a agenda pública no sentido de transformações políticas e institucionais do padrão de intervenção estatal desenvolvimentista, de novas relações federativas, de novas relações do governo com o mercado e com a sociedade, na produção de políticas públicas. O primeiro com desenvolvimento, predominantemente, no âmbito da gestão das políticas macroeconômicas e o segundo, no âmbito da gestão das políticas sociais.

Uma revisão das proposições destes dois projetos para a descentralização governamental nos anos noventa permite afirmar que eles convergiam na valorização da democracia, da eficiência, da transparência e do controle público na reorganização das intervenções estatais e no estímulo à descentralização/municipalização da oferta de serviços sociais, tensionando no que se refere às funções e responsabilidades do Estado, ao tamanho do setor público e ao comando sobre o gasto público<sup>38</sup>.

O contexto analisado influenciou a descentralização da ação governamental em saúde e a condução nacional das políticas setoriais na década – o que será objeto de artigo específico.

## Referências

1. De Vries MS. The rise and fall of decentralization. *European Journal of Political Research* 2000; 38:193-224.
2. Santos BS, organizador. *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez; 2002.
3. Elazar DJ. From statism to federalism. *International Political Science Review* 1996; 17(4):417-429.
4. Abrucio FL. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: Hofmeister W, Carneiro JMB, organizadores. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; 2001. p. 95-105.

5. Rodden J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política* 2005; 24:9-27.
6. Abrucio FL. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: Loureiro MRG, organizador. *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: [s.n.]; 2002. 107p. [acessado 2005 ago 26]. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf>
7. Peckham S. Decentralisation as an organizational model for health care in England. In: Nih Service Delivery and Organisation Programme. *Decentralisation, centralization and devolution in publicly funded health services* 2005 [acessado 2005 ago 26]. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf>
8. Castro MF, Carvalho MIV. Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990. *Revista de Sociologia Política* 2002; 18:109-129.
9. Kugelmas E. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: Hofmeister W, Carneiro JMB, organizadores. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; 2001. p. 29-49.
10. Leopoldi MAP. Dossiê Brasil: anos 90. *Revista de Sociologia e Política* 2002; 18:7-9.
11. Draibe SM. *Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. PNUD – Taller Inter-Regional “Protección Social en una Era Insegura: un Intercambio SUR-SUR sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización”*. 2002. [acessado 2007 jan 05]. Disponível em: [http://www.cep.cl/sw2002/Informe\\_Brasil/SW2002\\_Brasil\\_Informe.pdf](http://www.cep.cl/sw2002/Informe_Brasil/SW2002_Brasil_Informe.pdf)
12. Souza C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva* 2004;18(2):27-41.
13. Abrucio FL. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política* 2005; 24:41-67.
14. Pinto MBF, Gonçalves MFR, Neves MGR. Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas. *Revista de Administração Municipal* 2003; 244 (encarte especial):1-8.
15. Silva JA. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros; 2006.
16. Afonso JRR, Lobo T. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. *Planejamento e Políticas Públicas* 1996; 14:3-34.
17. Varsano R, Pessoa EP, Silva NLC, Afonso JRR, Araujo EA, Ramundo JCM. *Uma análise da carga tributária no Brasil* [texto para discussão nº 583]. Brasília: IPEA; 1998.
18. Serra J, Afonso JRR. Federalismo fiscal à brasileira. *Revista do BNDES* 1999; 1(1):4-29.
19. Arretche MTS. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva* 2004; 18(2):17-26.
20. Arretche MTS. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP; 2000.
21. Souza C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política* 2005; 24:105-121.
22. Almeida MHT. Federalismo e políticas sociais. In: Afonso R, Silva PLB, organizadores. *Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP; 1996. p.13-40.
23. Biasoto JRG. O estado acorrentado e obstáculos à retomada. *Política Econômica em Foco* 2004; 3:73-82. [acessado 2004 set 10]. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/cecon/cecon.html>
24. Rezende F, Oliveira F, Araujo E. *O dilema fiscal: recomendar ou reformar?* Rio de Janeiro: Editora FGV; 2007.
25. Fagnani E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998. *Economia e Sociedade* 1999; 13:155-178.
26. Mawad AP, Luporini V. *Da estruturação ao equilíbrio fiscal: uma análise das finanças públicas estaduais no Governo FHC* [texto para discussão n. 206]. Rio de Janeiro: UFF; 2006. [acessado 2008 nov 3]. [cerca de 18 p.]. Disponível em [http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF\\_TD206.pdf](http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD206.pdf)
27. Garson S, Araújo EA. Federalismo Fiscal. Ações Sociais Básicas: Descentralização ou Municipalização? *Informe-SF* 2001; 23:1-6.
28. Ugá MAD, Santos IS. Uma análise da progressividade do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). *Cad Saude Publica* 2006; 22(8):1597-1609.
29. Daniel C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: Hofmeister W, Carneiro JMB, organizadores. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; 2001.
30. Souza C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva* 2004; 18(2):27-41.
31. Brasil. *Controladoria Geral da União. Relatório de Atividades e os Balanços Gerais da União*. Volume I, Parte II, Capítulo IV, 4.5. Avaliação Geral do Programa Nacional de Desestatização – PND. [acessado 2007 jun 5]. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/Arquivos/2001/volumeI.html>
32. Cohn A. As políticas sociais no governo FHC. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP* 1999; 11(2):183-197.
33. Carvalho GCM. *Financiamento público federal do Sistema Único de Saúde 1988/2001* [tese]. São Paulo (SP): Faculdade de Saúde Pública; 2002.
34. Universidade de Brasília. Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares. *Subsídios para o Plano de Reordenamento dos Recursos Humanos no âmbito do Ministério da Saúde: tendências e situação dos recursos humanos do poder executivo federal, 1990-2004* [relatório]. [acessado 2007 fev 14]. Disponível em: [http://www.nesp.unb.br/polrhs/projetos/re\\_l\\_oftrab.pdf](http://www.nesp.unb.br/polrhs/projetos/re_l_oftrab.pdf)
35. Costa NR. Reforma do estado e o setor saúde: a experiência brasileira da última década. In: Brasil. Ministério da Saúde. *Cadernos da 11ª Conferência Nacional de Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde; 2000.
36. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil. *A Nova Gestão Pública Brasília*. Brasília: Ministério do Planejamento/SEGES; 2002.
37. Rezende FC. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: FGV; 2004.
38. Ribeiro PTA. *Descentralização da Ação Governamental em Saúde no Brasil: Revisitando os anos 90* [tese]. Rio de Janeiro (RJ): Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro; 2007.

Artigo apresentado em 17/12/08

Aprovado em 10/01/09

Versão final apresentada em 02/02/2009