

FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS

Maria de Lourdes Urban Kleinke*
Nadia Zaiczuck Raggio**
Leonildo Pereira de Souza***
Débora Zlotnik Werneck****
Francisco José Gouveia de Castro*****
Ana Maria de Macedo Ribas*****

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo discutir, com base na distribuição dos recursos, como se articulam no Paraná as relações entre os entes federativos, na perspectiva da construção de um sistema de complementaridade de ações que assegurem direitos sociais. Para tanto, aborda-se, primeiramente, o entendimento da noção de federalismo fiscal aqui utilizada. Na sequência, passa-se a apresentar as características do caso brasileiro. Em seguida, discute-se o processo de descentralização ocorrido no País a partir do período pós-Constituição Federal de 1988, em particular no Paraná. Após isso, é realizada análise da estrutura e do perfil das despesas orçamentárias do Estado e dos municípios paranaenses, com ênfase nas áreas de educação, saúde e assistência social. Por fim, são apresentadas as considerações finais, em que se destaca o desafio de coordenação das políticas sociais para o enfrentamento das desigualdades regionais.

Palavras-chave: Federalismo. Políticas sociais. Descentralização. Gastos sociais. Paraná.

ABSTRACT

The objective of this paper is to comprehend how the relation between federative entities are formed in the state of Paraná, based on the distribution of public resources, constructing a complementary system in order to safeguard social rights. Therefore, initially, the applied notion of fiscal federalism is approached. Then, the characteristics of the Brazilian structure are presented. In sequence, the deconcentration process post-1988 Federal Constitution is discussed, with particular attention to Paraná. After this, the state's budget structure and expenditure profile is analyzed, with emphasis on education, healthcare and welfare. The same is done to the state's municipalities. The final considerations highlight the challenge of coordination between public policies in order to confront regional inequalities.

Keywords: Federalism. Social Policies. Decentralisation. Social expenditure. Paraná.

* Socióloga, pesquisadora do IPARDES. E-mail: ipardes@ipardes.gov.br

** Socióloga, mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pesquisadora do IPARDES. E-mail: nzraggio@mp.pr.gov.br

*** Sociólogo, mestrando em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisador do IPARDES. E-mail: leosouza@ipardes.pr.gov.br

**** Arquiteta, pesquisadora do IPARDES. E-mail: ipardes@ipardes.gov.br

***** Economista, especialista em Finanças pela UFPR. Pesquisador do IPARDES. E-mail: franciscocastro@ipardes.pr.gov.br

***** Economista, pesquisadora do IPARDES. E-mail: ipardes@ipardes.gov.br

Artigo recebido para publicação em setembro/2011. Aceito para publicação em outubro/2011.

INTRODUÇÃO

Passados 20 anos das definições e mudanças nas relações intergovernamentais em termos da arrecadação e partilha de recursos e da distribuição de encargos, promovidas pela Constituição Federal de 1988, persiste a árdua tarefa de equacionar problemas, que tinham seu encaminhamento na proposta de descentralização, na forma específica em que se realiza o federalismo brasileiro. Com base na articulação e complementaridade entre as três esferas de governo, esperava-se atingir os objetivos de um amplo e integral provimento de serviços básicos à população, consolidados como direitos nesta Constituição.

Pode-se observar que, decorrido esse período, ao lado dos reconhecidos benefícios advindos da implementação de políticas que se distinguem pela contribuição à maior equidade social, persistem inúmeros desafios quantitativos e qualitativos para a consolidação das diretrizes constitucionais.

O objetivo deste estudo é entender como no período recente se articulam no Paraná as relações União/Estado/municípios, na perspectiva da construção de um sistema de complementaridade de ações que assegure os direitos preconizados. Este quadro terá como base informações que expressam as mudanças em termos de distribuição de recursos entre entes, bem como indicativos de resultados da prestação de bens e serviços, distinguindo-se o contexto no qual as políticas sociais adquirem relevância e passam a representar significativa participação nas despesas orçamentárias.

No desenvolvimento deste estudo, considera-se importante, inicialmente, resgatar o entendimento das experiências de federalismo e particularizar a experiência brasileira. Para tanto, busca-se o apoio na periodização já realizada em vários estudos, que em suas análises têm como referências as mudanças na arrecadação e distribuição financeira e fiscal.¹ O primeiro período analisado se inicia em meados dos anos sessenta e avança até o princípio dos anos oitenta. Tem como referência a Emenda Passos Porto, que se caracteriza pela elevada concentração de poder e recursos no governo central. O período seguinte, que traz a marca da democratização, imprime gradativa descentralização que se acentua com a nova CF/88 e, fundamentalmente, reforça a participação dos municípios. Na continuidade desse processo, a partir dos anos 2000, consolida-se a transferência de atribuições da execução de políticas públicas para os governos municipais, com afastamento cada vez maior da presença da esfera estadual, e com o governo federal detendo amplos poderes e recursos na definição e implementação dessas políticas.

Como parte específica do estudo, tem-se por objetivo analisar como repercutiram nas contas do Estado do Paraná e dos municípios as mudanças provocadas pelas novas relações federativas, tendo como base a participação das principais fontes de recursos na composição das receitas e despesas orçamentárias.

¹ Vários autores apoiam-se em periodizações semelhantes, entre os quais Prado (2001), Arretche (2000) e Castro (2005).

Considerando que a marca das novas relações é o relativo estreitamento União/municípios, a perspectiva é perceber o quanto, nesse processo, se altera a capacidade do Estado em planejar e implementar as políticas públicas.

Entende-se que esta situação está associada ao relativo esvaziamento da relação estado/município, com prejuízo da relevante contribuição dessa esfera de governo para o avanço das políticas sociais.

1 NOÇÃO DE FEDERALISMO

Entende-se por federalismo fiscal as atribuições de encargos como referência para a partilha de recursos, atribuições de tributos e formas de compartilhamento, mecanismos para ajustes do desequilíbrio vertical, métodos de distribuição horizontal de recursos, além de formas de coordenação intergovernamental (REZENDE, 2006a).

O objetivo é reduzir as desigualdades entre os entes da Federação no sentido de que os governos subnacionais tenham condições de prestar serviços públicos mais eficientes e próximos da média nacional.

O federalismo tem sido instituído também em função de situações que podem estar associadas às necessidades de contemplar desigualdades regionais e sociais e/ou interesses de movimentos de ordem étnica, religiosa ou política, na perspectiva de incorporá-los, com a preservação de um todo maior e mais forte como nação (REZENDE, 2006c).

As experiências dos países em termos de distribuição de poder, recursos financeiros e encargos são bastante diversas, de acordo com as relações de maior ou menor autonomia das esferas de governo. Na estrutura hierárquica de sistemas unitários, uma única burocracia centraliza o planejamento e a coordenação, e, através de um único processo orçamentário, atende a todas as demandas, enquanto, diferentemente, no sistema federativo os governos subnacionais alcançam maiores níveis de autonomia.

A potencialidade do federalismo em equacionar/administrar diferenças é reconhecida mesmo pelos estados unitários. Entretanto, a possibilidade de sua realização está na capacidade de pressão dos movimentos em desencadear processos de redefinições das relações entre governo central e governos subnacionais.²

O que distingue as relações entre as esferas de governo, nos diferentes regimes federalistas, são os arranjos em termos de poderes quanto à autonomia para decisões de políticas, definição de encargos de serviços, estrutura de arrecadação e distribuição tributária/fiscal.

² Cabe citar Hueglin (1995, p.203, mencionado em AFFONSO, 2003, p.5): "Neste começo do século XXI, aproximadamente 25 nações reivindicam o adjetivo federal para seus estados ou ostentam características típicas de federações [...] o federalismo enquanto processo e as federações enquanto estruturas políticas estatais comportam uma variedade de conteúdos e fenômenos sociais e políticos de amplo espectro. Dessa forma, o federalismo deve ser compreendido mais como uma 'ferramenta' (*techne*) do que um fim em si mesmo (*telos*)".

Particularmente no que se refere à distribuição de encargos, a visão moderna do federalismo privilegia os governos locais como entes mais eficientes que o governo central, na prestação do atendimento à população, levando em conta a maior proximidade com os usuários, que tende a conferir maior adequação e controle na execução de políticas. Isso pressupõe transferências de encargos com regras claras e condizentes às transferências de recursos financeiros. Também implica considerar as expressivas desigualdades das estruturas de governos subnacionais, que demandam aos demais entes federativos articulações para o cumprimento das suas atribuições.

2 CASO BRASIL

A repartição das fontes de receita entre o poder central e as unidades subnacionais é feita, segundo Rezende (2006a), por regras previamente estabelecidas.

A Constituição de 1988 consagrou um modelo fiscal em que os entes subnacionais recebem transferências de recursos federais, e são autônomos para gerir suas finanças e patrimônios e contrair dívidas. Segundo Prado (2001), as transferências intergovernamentais representam um papel fundamental, quer sob a forma de participação direta na arrecadação, quer sob a forma de participação por meio de fundos.

De acordo com Rezende (2006a), no Brasil as transferências intergovernamentais são progressivamente agregadas à arrecadação própria de cada nível de governo na forma de três categorias: devolução tributária, transferências redistributivas e transferências voluntárias ou discricionárias.

As recentes definições constitucionais reforçam uma estrutura institucional na qual o governo federal detém amplos poderes e recursos sobre a implementação de políticas públicas, de tal forma que a federalização desenrola-se pautada por decisões fundamentalmente centralizadas.

É importante lembrar que os constituintes e os vários movimentos que soldaram a Constituição Federal de 1988, além de assegurar à União, estados, Distrito Federal e municípios a condição de entes federativos, garantindo a autonomia política, administrativa e financeira, tinham como principal objetivo garantir e estender à população os direitos de cidadania e assegurar melhorias na prestação de serviços.

A decisão de descentralizar poderes favoreceu a consolidação da democracia pela emergência de novos atores e centros de poder, mas não excluiu a necessária regulação do governo federal para assegurar a efetividade da implementação e execução da prestação dos serviços à população. Pelo contrário, o projeto de descentralização preconiza um Estado abrangente que consiga prover um patamar básico de acesso a serviços sociais em todo o território nacional.

Desde seu projeto original, a ideia de descentralização no Brasil sempre significou transferir atribuições de execução de políticas para governos subnacionais, sem questionar a ideia de unidade nacional e de regras homogêneas para todo o território (ARRETCHE, 2009).

Vista dessa forma, a descentralização no Brasil tem caráter bastante peculiar. Ao mesmo tempo em que os municípios, tal como os estados, adquirem, de acordo com a Constituição Federal de 1988, a categoria de entes federativos autônomos, portanto detentores de autoridade soberana e independente sobre seu território, continuam mantendo elevado grau de dependência das decisões do governo federal.

Entre os argumentos mais utilizados a respeito dessa transferência de responsabilidades aos governos subnacionais estão, segundo Rezende (2006b), a proximidade aos beneficiários, que permite maior controle e fiscalização social das ações do governo, além de incentivar a participação social no planejamento e na própria administração. Rezende (2006c) reforça, em especial, a possibilidade de propiciar melhor visibilidade da relação entre benefícios e custos dos bens públicos, viabilizando, também, a prática do controle social.

Nesse processo, a esfera municipal foi contemplada com excepcional elevação em sua capacidade de gasto, enquanto o governo estadual manteve a mesma situação de 20 anos atrás. Desse modo, pode-se afirmar que a descentralização orçamentária definida pela CF/88 foi substancialmente marcada por um processo de municipalização. Essa mudança na distribuição de recursos estava destinada a realizar os compromissos da prestação do atendimento social, em especial na Assistência Social, na Saúde e na Educação.

Quando se considera o somatório dos gastos das três esferas públicas na área social é significativo o acréscimo do período que marca a mudança constitucional. Entre 1985 e 1990 esses gastos aumentaram 42,9%, passando de 13,3% para 19,0% do PIB. No período seguinte, entre 1990 e 2005, os gastos aumentaram em ritmo menor (15,3%), crescendo em relação ao PIB dos 19,0% para 21,9% (IPEA, 2010). Sob o ângulo da descentralização, é inegável a ampliação dos gastos, através dos municípios, que se elevam de 10,6% em 1980 para 16,3% em 2008, contudo mantém-se com a menor proporção desses gastos entre as três esferas de governo. Os estados e a União registram perdas, embora a União, com a maior redução relativa, continue detendo elevada concentração no gasto.

3 DESCENTRALIZAÇÃO: adesão e avanço

A implementação da descentralização prevista nos dispositivos da Carta Constitucional representava a realização de mudanças para as quais foram fundamentais articulações federativas que associavam a adesão aos novos compromissos de encargos à garantia de repasses de recursos que ampliassem a capacidade de receita para execução das ações e serviços.

É importante notar que essas diretrizes não eram suficientes para garantir a adesão espontânea dos municípios; esta opção poderia esbarrar em inúmeros limites institucionais, custos políticos e/ou financeiros. Ou seja, além do risco de que os recursos não compensassem os investimentos necessários, havia o risco da ocorrência de um ônus político, pela dificuldade em corresponder às expectativas geradas em torno da nova política. A presença de numerosos municípios pequenos e fracos contribuiu para

aumentar as dificuldades de estruturação técnica e administrativa de uma política nacionalmente padronizada.

A necessidade de vencer essas barreiras implicou a definição de estratégias deliberadas e adequadas de incentivo à adesão dos governos locais. Os governos estaduais tiveram um papel fundamental na coordenação desse processo, mas pode-se dizer que, passadas duas décadas, a descentralização ainda está distante de ser homogênea, seja para o território nacional ou estadual.

Ainda que a tendência geral das definições pós-CF/88 fosse na direção das responsabilidades dos governos locais, nos marcos de federalismo cooperativo, a descentralização significou coisas diferentes e ocorreu em ritmos diferentes, de acordo com o desenho específico de cada política, com a distribuição prévia de competências e de recursos entre as três esferas de governo (ALMEIDA, 2005).

Estas circunstâncias explicam a heterogeneidade no processo de descentralização das várias políticas. No estudo³ que compara o grau de municipalização de alguns estados é expressiva essa variação.

No Paraná, as mudanças em favor dos direitos à saúde, educação e assistência social contaram antecipadamente com iniciativas de gestões alinhadas com as propostas de descentralização que se consolidaram com a última Constituição. Este legado contribuiu para que no Paraná a adesão aos programas descentralizados se desse de modo mais abrangente. Considerado o período 1987-1997, indicadores selecionados referentes aos programas sociais para alguns estados apontam que na descentralização o Paraná se destacou no avanço dos processos de municipalização das funções nas áreas de saúde, na municipalização das redes de ensino fundamental e, também, nos programas da assistência social (ARRETCHE, 1999).

4 OS GASTOS SOCIAIS NAS CONTAS DO GOVERNO ESTADUAL

Na composição das despesas públicas, os gastos sociais foram ganhando importância e alcançaram um patamar significativo com as definições constitucionais de 1988.

No caso do Paraná, para o ano de 2009, a comparação das despesas sociais no total da despesa orçamentária revela que municípios e Estado apresentam essas despesas em valores e proporções muito próximos, 50% dos gastos totais. Esse perfil de gasto para o Estado é recente e retrata o novo padrão das políticas públicas no qual as áreas sociais ganham prioridade substantiva.

O histórico dessa evolução⁴ evidencia a mudança, tendo como referência os anos 1970, quando o governo central, imbuído dos seus poderes, se impôs sobre as

³ No estudo *Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo*, a autora compara o alcance de descentralização das políticas de assistência social, saúde, educação, saneamento e habitação entre seis estados brasileiros, incluindo o Paraná (ARRETCHE, 1999, p.24).

⁴ Este item tem como referência a análise sobre o setor público paranaense apresentada na Tese de Doutorado de Demian Castro (2005).

esferas subnacionais usando o gasto público para dinamizar o crescimento econômico. O Paraná, nesse período, encontrava-se comprometido com o projeto estratégico nacional de construção e desenvolvimento da infraestrutura – energia elétrica, viação, transporte e comunicações – e de fomento à agropecuária, gastos que comprometiam cerca de 30% dos recursos orçamentários. Nesse momento, os gastos sociais estavam concentrados na área de educação e cultura e se destacavam comprometendo um percentual muito próximo (26%). A área de saúde e saneamento contava, relativamente, com inexpressiva parcela de recursos (tabela 1).

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS ESTADUAIS - PARANÁ - 1973/2009

FUNÇÕES	EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS ESTADUAIS				
	1973	1983	1993	2002	2009
Administrativas/Institucionais					
Administração financeira e planejamento ⁽¹⁾	19,9	14,6	14,8	37,4	2,6
Legislativa	-	1,5	2,5	1,6	2,2
Judiciária	-	4,9	7,8	3,9	6,0
Defesa e segurança	9,1	7,0	6,4	6,7	7,6
Bem-estar social/assistência e Previdência	10,2	11,9	18,1	10,8	11,6
Encargos especiais ⁽²⁾	-	-	-	-	10,5
Subtotal	39,1	39,9	49,6	60,3	40,5
Sociais					
Educação e cultura	26,4	28,0	25,8	18,1	32,6
Saúde/saúde e saneamento	4,6	6,3	4,8	8,4	14,4
Trabalho/assistência social	-	0,1	0,2	0,3	1,5
Subtotal	31,0	34,4	30,8	26,8	48,5
Econômicas					
Recursos naturais e agropecuária	8,3	4,9	4,3	2,3	-
Viação, transporte e comunicações	21,4	0,1	-	-	-
Indústria, comércio e serviços	0,2	2,8	0,4	4,4	-
Urbanismo e habitação	-	0,6	1,3	2,4	1,3
Desenvolvimento regional	-	2,7	3,5	-	-
Energia e recursos naturais	-	2,9	0,2	-	-
Transporte	-	11,6	10,0	3,8	3,6
Subtotal	29,9	25,7	19,6	12,9	4,9
Outras funções	-	-	-	-	6,1
Subtotal	-	-	-	-	6,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTES: CASTRO, Demian - Mudança, permanência e crise no setor público paranaense, 2005, Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Balanço Geral do Estado

NOTA: Os dados referentes aos anos de 1973, 1983, 1993 e 2002 foram adaptados da tese de Doutorado de Castro (2005). Para o ano de 2009, foram elaborados pela equipe técnica da Diretoria de Contas Municipais do TCE.

(1) Conforme Castro, a elevação das despesas na função Administração financeira e planejamento, desde os anos 2000, inclui atribuições variadas, com destaque para os gastos de pessoal e juros da dívida flutuante ou fundada.

(2) A função de encargos especiais foi desagregada da função administração financeira e planejamento.

Os anos 80, diferentemente, ressentem-se de um cenário macroeconômico instável e das condições facilitadoras de acesso a créditos externos, que contribuíram para que o governo federal perdesse a capacidade de planejar e coordenar a execução das políticas nacionais, em particular as econômicas. Esta fragilidade repercutiu no Paraná, com a retração de investimentos em infraestrutura imprimindo uma redução

de 5 pontos percentuais nas despesas econômicas, mas sinalizando incremento e diversificação dos gastos em novas áreas, como indústria e comércio e desenvolvimento regional. O gasto social, possivelmente influenciado pela mobilização democrática da sociedade brasileira, registra pequenos ganhos que permanecem concentrados na educação e na cultura, mas também reforçam a área de saúde e saneamento.

Os anos 90, marcados ainda pelo peso do endividamento e da dependência financeira da Federação, apresentam perdas maiores nos gastos da área econômica, reduzindo ainda mais a participação em relação aos anos anteriores.⁵ Os gastos sociais mantêm uma relativa consistência, considerando as menores perdas percentuais. A ampliação dos direitos sociais contribui para exercer pressão adicional sobre os gastos, encontrando respaldo na alternativa do redesenho das relações federativas e no maior compromisso da União com repasses que possam fortalecer Estado e municípios na prestação dos serviços de educação e saúde. As funções administrativas são substancialmente reforçadas e atingem o patamar de 50% das despesas, com destaque para os ganhos da Assistência e Previdência, Legislativo e Judiciário.

Nos anos 2000, sob a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, inicia-se um novo ciclo de governos com grande restrição na margem de manobra para uso dos recursos das receitas orçamentárias. De modo geral, a União e os estados têm parcela importante dos recursos comprometidos com o pagamento da dívida. Neste cenário, no Paraná, as áreas que acumularam forças e ganharam consistência em projetos comprometidos com o crescimento econômico reduzem sua participação no total das despesas orçamentárias, de 30%, em 1973, para 13%, em 2002. Em contrapartida, a área social mantém sua participação histórica em torno de 30% dos gastos, porém com um perfil diferenciado, marcado pelo crescimento dos gastos na área de saúde com tendência de aproximação em relação aos gastos da educação. O surpreendente desse período é o incremento das funções administrativas, em particular das áreas de Administração e Planejamento, que se defronta, entre 1998 e 2002, com o ápice do estoque da dívida pública estadual (para o que muito contribuiu a mudança de indexador para a taxa Selic), que se apresentou crescente desde 1995 e, ao mesmo tempo, com a elevação das despesas com pessoal.

A trajetória recente do País combinando estabilidade monetária, expansão econômica e prioridades de compromissos sociais foi favorável à continuidade de implementação das políticas públicas. Essa conjuntura contribuiu para a conformação de um perfil de despesas no qual os gastos sociais são substantivos em todas as esferas de governo.

A estrutura das despesas confirma para o Paraná, em 2009, as tendências de perda de participação das áreas que contribuíam para o desenvolvimento econômico e passam a representar apenas 4,9%, enquanto o gasto social confirma a trajetória

⁵ É necessário esclarecer que parcela importante do dispêndio estadual na área econômica é realizada por empresas públicas e sociedades de economia mista, a exemplo da SANEPAR e COPEL, que, por definições legais, não integram as contas como entes da Federação.

ascendente, alcançando 48,5%. Tanto os gastos na área de Educação como na de Saúde ganharam participação expressiva nas despesas orçamentárias, além da inclusão da área de Assistência Social, embora com percentual diminuto, 1,5%. Os gastos em Educação (33%), fundamentalmente relativos ao Ensino Médio e às universidades e faculdades estaduais, continuam substancialmente superiores aos de Saúde, 14,4%. Nesse período, as funções administrativas atingiram seu patamar mais baixo, 26%.

É interessante observar que em 2009 as despesas orçamentárias do Estado e dos municípios encontram-se em patamar muito próximo – R\$ 15.846 milhões e R\$ 13.069 milhões, respectivamente (tabela 2). Do mesmo modo, destaca-se nos municípios uma concentração das despesas sociais relativamente mais elevada, confirmando sua importância na realização dos encargos da prestação de bens e serviços sociais. Os gastos com saúde apresentam-se bastante mais elevados nos municípios, indicando o custo da implementação do Sistema Único de Saúde.

TABELA 2 - DESTINAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS - PARANÁ - 2009

FUNÇÕES	DESPESA ORÇAMENTÁRIA (R\$ 1.000.000,00)	
	Estado	Municípios
Funções administrativas e institucionais	5.218	3.504
Legislativa	349	417
Judiciária	955	0
Administração	408	1.910
Previdência social	1.846	597
Encargos especiais	1.660	580
Prestação de serviços à sociedade	8.885	6.774
Assistência social	239	510
Saúde	2.282	3.228
Educação	5.162	2.942
Segurança pública	1.202	94
Infraestrutura e desenvolvimento urbano	778	1.898
Urbanismo	88	1.162
Saneamento	2	163
Transporte	572	458
Habitação	116	115
Outras funções	965	893
TOTAL	15.846	13.069

FONTES: Tribunal de Contas do Estado do Paraná - Contas do Governador: relatório e parecer prévio: finanças estaduais e municipais - exercício 2009, Balanço Geral do Estado

Comparativamente ao Estado, os gastos com educação nos municípios são menos elevados; contudo estes se referem apenas ao Ensino Fundamental. Na área de assistência social, o dispêndio dos municípios, embora em proporções bem menores que nas outras duas áreas, apresenta-se bastante mais elevado que no Estado.

É necessário esclarecer que os recursos que financiam essas despesas dos municípios são fundamentalmente de transferências legais e vinculadas (ver Anexo) e com valores bem mais elevados, relativamente ao Estado. Na composição da Receita do Estado, as transferências representam 33,6%, enquanto nos municípios

representam 68,7%. Tendo-se em conta que nesse montante predominam as transferências vinculadas, e que estas se caracterizam por estarem atreladas à realização de programas previamente determinados, o grau de flexibilidade das esferas executoras das políticas é bastante reduzido (tabela 3).

TABELA 3 - RECEITA ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS - PARANÁ - 2009

ORIGEM	RECEITA ORÇAMENTÁRIA (R\$ 1.000.000,00)	
	Estado	Municípios
Receita disponível	15.435	13.015
Receitas de arrecadação própria	10.248	4.074
Receitas tributárias	9.241	2.508
Receitas não-tributárias	985	1.565
Receitas de transferências	5.188	8.941
União	2.879	4.491
Estado	0	2.974
FUNDEB	2.153	1.461
Outras transferências	155	15
Fontes de financiamento	333	513

FONTES: Tribunal de Contas do Estado do Paraná - Contas do Governador: relatório e parecer prévio: finanças estaduais e municipais - exercício 2009, Balanço Geral do Estado

As mudanças dos últimos trinta anos no perfil das despesas orçamentárias por funções revelam a importância que assumiram os gastos sociais para essas esferas de governo subnacionais no marco de relações federativas de gestão das políticas.

5 POLÍTICAS SOCIAIS E DESPESAS DOS MUNICÍPIOS

As três políticas em estudo encontram-se incorporadas ao processo de descentralização, porém em diferentes tempos e com diferentes definições quanto a financiamentos. As áreas de saúde e educação básica contam com o compromisso de repasses financeiros com percentuais definidos para cada ente da federação, destinados a custear a execução das ações e serviços – são as chamadas fontes vinculadas. Na assistência social, mais nova enquanto política descentralizada, o financiamento das ações ainda depende de definições quanto a compromissos de percentuais obrigatórios. Atualmente, seus gastos são feitos por: transferência de recursos diretamente aos beneficiários – Benefícios de Prestação Continuada a Idosos e Deficientes e Bolsa Família; cobertura das redes de serviços socioassistenciais e de programas por aporte próprio; transferências fundo a fundo; e transferências da modalidade de convênios.

Neste item, pretende-se dar destaque para a composição das despesas municipais a partir de uma agregação que permite distinguir a origem de recursos segundo quatro fontes⁶: livres, vinculadas, transferências voluntárias e operações de

⁶ Para fins deste estudo, foram considerados os seguintes conceitos de fontes de recursos orçamentários municipais:

Livres - recursos financeiros advindos da arrecadação dos tributos (impostos e taxas) de sua competência e do

crédito e alienação de bens. Essa sistematização tem por objetivo identificar como, atualmente, o processo de descentralização comprometeu municípios - com os encargos da execução das políticas sociais e consolidou um perfil de despesas no qual os recursos vinculados são predominantes e, muitas vezes, complementados com recursos de fontes livres.

A descentralização marcou a composição das despesas municipais totais com o peso substancial de fontes vinculadas, destinadas ao financiamento das áreas de saúde e educação. Em 2009, os recursos de fontes vinculadas representaram 43% no total das despesas.⁷ Esse comportamento apresenta-se mais acentuado para os grupos de municípios maiores. Pode-se entender que os menores municípios dependem mais de recursos próprios para a realização de suas despesas, confirmando a percepção de alguns estudos que apontam que, ao contrário de uma acomodação arrecadadora diante da disponibilidade de maior volume de transferências, verifica-se o esforço dos pequenos municípios em aumentar a receita (tabela 4 e gráfico 1).

TABELA 4 - DESPESAS TOTAIS E SOCIAIS DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO FONTES DE RECURSOS - PARANÁ - 2009

PARANÁ	DESPESAS (R\$ 1.000.000,00)				
	Total	Fontes de Recursos Livres	Fontes de Recursos Vinculados	Transferências Voluntárias	Operações de Crédito e Alienação de Bens
Despesas totais	13.164,3	6.757,8	5.649,1	588,7	168,5
Despesas sociais	6.781,8	1.024,1	5.409,8	327,3	20,5
Saúde	3.203,4	337,4	2.751,5	112,2	2,1
Educação	3.053,2	249,9	2.657,2	128,8	17,2
Assistência social	525,2	436,8	1,1	86,2	1,2

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Paraná

NOTA: Elaborado pela equipe técnica da Diretoria de Contas Municipais do TCE.

Fundo de Participação dos Municípios (FPM), deduzidos os percentuais da obrigatoriedade legal e constitucional e que, portanto, não estão comprometidos ou vinculados a uma aplicação obrigatória.

Vinculados - recursos financeiros que por definição legal ou constitucional são repassados aos municípios pela União ou Estado para serem aplicados em áreas determinadas. Compõem, ainda, essa categoria os recursos advindos da obrigatoriedade constitucional estabelecida para os municípios.

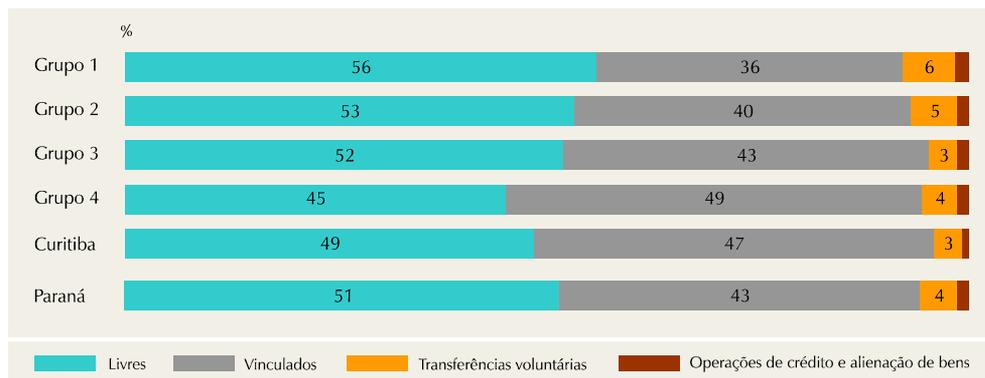
Transferências Voluntárias - referem-se a repasses de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação constitucional, legal ou de destinação ao Sistema Único de Saúde. A operacionalização dessas transferências é, em regra, viabilizada por meio de convênios ou contrato de repasses.

Operação de Crédito e Alienação de Bens - refere-se a recursos de empréstimos de instituições financeiras ou de rendimentos do patrimônio municipal.

Para os objetivos do presente estudo foi realizada pela Diretoria de Contas Municipais do TCE uma agregação específica (ver Anexo) para cada um dos componentes da despesa orçamentária.

⁷ A agregação dos municípios em grupos seguiu o critério adotado pelo TCE/PR: Grupo 1 - municípios com menos de 10 mil habitantes (209 municípios e população total de 1.139.419 habitantes); Grupo 2 - municípios entre 10 e 15 mil habitantes (157 municípios e população total de 3.098.682 habitantes); Grupo 3 - municípios entre 50 e 300 mil habitantes (28 municípios e população total de 3.110.682 habitantes); Grupo 4 - municípios entre 300 mil e 1 milhão de habitantes (4 municípios e população total de 1.486.036 habitantes); Grupo 5 - municípios com mais de 1 milhão de habitantes (apenas o município de Curitiba, com população de 1.851.215 habitantes).

GRÁFICO 1 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS SEGUNDO FONTES DE RECURSOS - MUNICÍPIOS DO PARANÁ - 2009

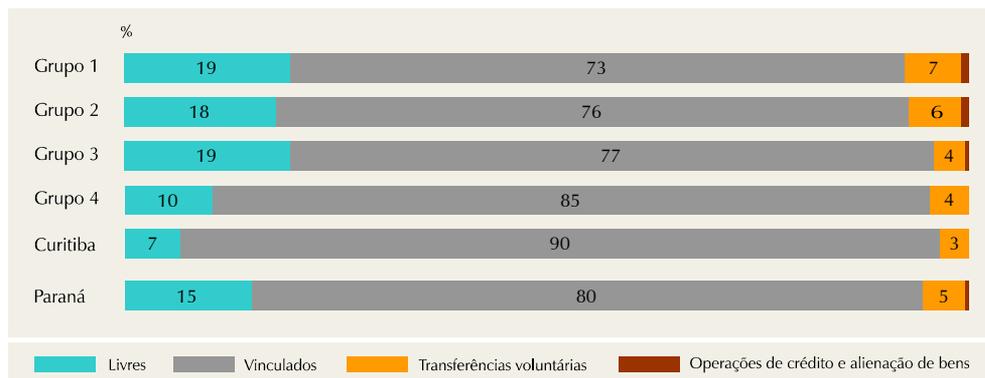


FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Paraná

NOTA: Elaborado pela equipe técnica da Diretoria de Contas Municipais do TCE.

As despesas com políticas de saúde, educação e assistência social são realizadas essencialmente com recursos vinculados (80%), confirmando a forte dependência desse tipo de fonte. Entre as demais fontes, Operações de Crédito e Alienação de Bens, Transferências Voluntárias e Fontes Livres, apenas esta última tem maior expressão, ficando em torno de 19% nos grupos de pequenos e médios municípios (gráfico 2).

GRÁFICO 2 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS SOCIAIS (SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL) SEGUNDO FONTES DE RECURSOS - MUNICÍPIOS DO PARANÁ - 2009



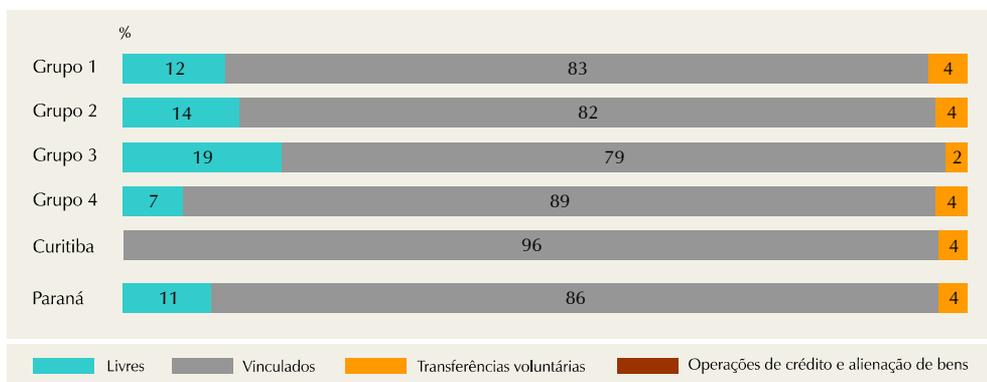
FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Paraná

NOTA: Elaborado pela equipe técnica da Diretoria de Contas Municipais do TCE.

Na comparação entre as políticas verifica-se grande semelhança entre a saúde e a educação, tanto em termos da origem dos recursos quanto do montante dos gastos. Os recursos vinculados conformam 86% do total para ambas as políticas. A diferença está na maior participação de recursos de fontes livres para a área de saúde, enquanto as Transferências Voluntárias e Operações de Crédito e Alienações

de Bens têm pequeno destaque na área de educação. Vale notar que nos grupos de pequenos e médios municípios estas fontes tendem a uma maior participação. Chama a atenção que as políticas de saúde e educação fundamental, de competência dos municípios, absorva montantes em dimensões tão próximas (gráficos 3 e 4).

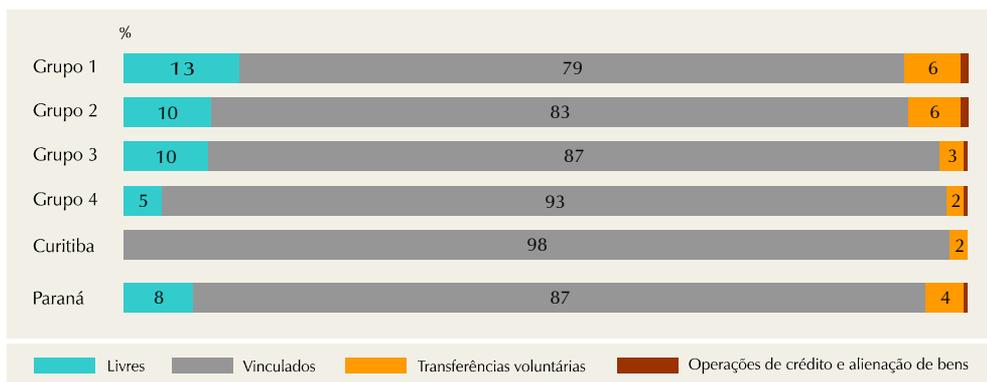
GRÁFICO 3 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS SEGUNDO FONTES DE RECURSOS - SAÚDE - MUNICÍPIOS DO PARANÁ - 2009



FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Paraná

NOTA: Elaborado pela equipe técnica da Diretoria de Contas Municipais do TCE.

GRÁFICO 4 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS SEGUNDO FONTES DE RECURSOS - EDUCAÇÃO - MUNICÍPIOS DO PARANÁ - 2009



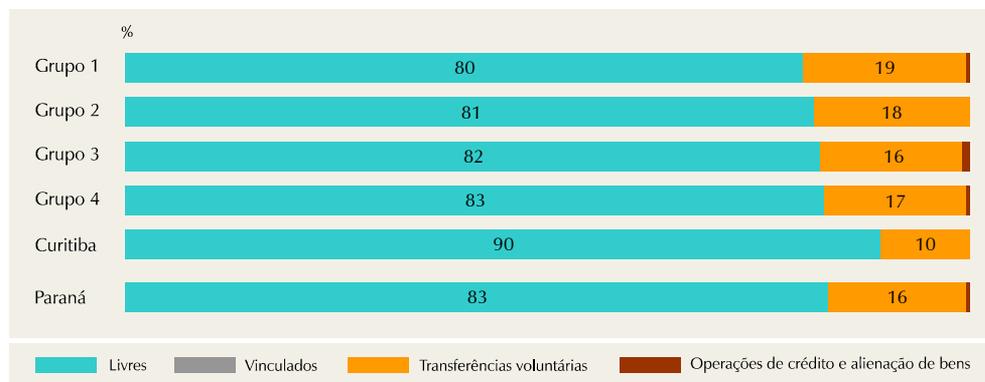
FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Paraná

NOTA: Elaborado pela equipe técnica da Diretoria de Contas Municipais do TCE.

A política de assistência social difere das duas outras, em especial pelo reduzido montante de recursos disponíveis para a realização da política e pela ausência total de recursos de fontes vinculadas. O predomínio substancial de recursos origina-se de fontes livres, representando 83% no total dos municípios paranaenses. Esse recurso disponibilizado pelos governos municipais é pouco superior ao disponibilizado para as áreas de educação e saúde e sustenta o desenvolvimento da política desse setor. As Transferências Voluntárias para a assistência social estão presentes, em maior

proporção, nos pequenos e médios municípios, e encontram-se em patamar mais alto que o observado para as duas outras áreas (gráfico 5).

GRÁFICO 5 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS SEGUNDO FONTES DE RECURSOS - ASSISTÊNCIA SOCIAL - MUNICÍPIOS DO PARANÁ - 2009



FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Paraná

NOTA: Elaborado pela equipe técnica da Diretoria de Contas Municipais do TCE.

Nos anos recentes, a política de Assistência Social foi ampliada com programas federais de transferências de renda diretamente à população beneficiária, com impacto na composição da renda das famílias e na redução da pobreza no País. Em particular, o programa Bolsa Família representou uma ampliação expressiva dos benefícios sociais. Nesse sentido, para dimensionar a importância desse programa vale comparar, conforme informações do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o valor dos recursos disponibilizados diretamente às famílias beneficiadas pelo programa com os recursos aplicados pelos municípios na área de assistência social. De modo geral, para os municípios menores, com até 10 mil habitantes, os valores do programa Bolsa Família representam uma contribuição equivalente à da despesa da assistência social; para o grupo de 10 a 50 mil chegam a ser ligeiramente superiores. Já, nos médios e grandes, o montante das transferências do Bolsa Família é comparativamente menor quanto maior o tamanho do município (tabela 5). Ainda assim, esse somatório está distante do disponibilizado para as áreas de Saúde e Educação.

TABELA 5 - DESPESAS DOS MUNICÍPIOS COM ASSISTÊNCIA SOCIAL E RECURSOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, SEGUNDO GRUPOS DE MUNICÍPIOS - PARANÁ - 2009

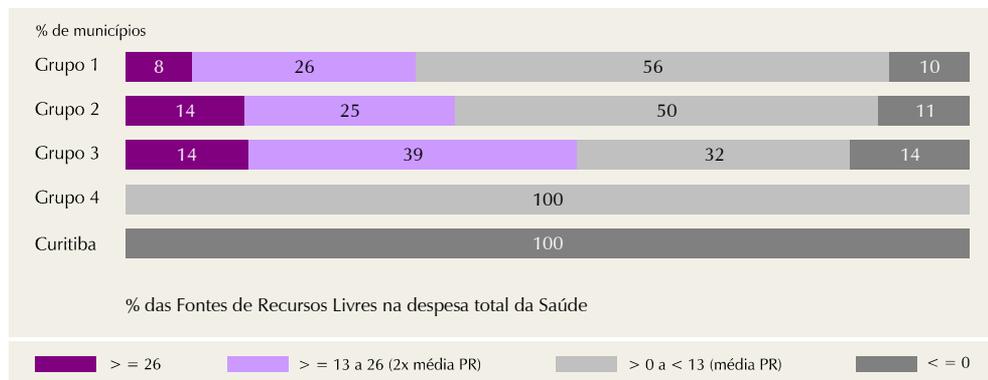
GRUPOS DE MUNICÍPIOS	ASSISTÊNCIA SOCIAL (R\$ 1.000.000,00)		
	Total	Bolsa Família	Total + Bolsa Família
1 - Até 10 mil habitantes	86,2	70,4	156,5
2 - De 10 a 50 mil habitantes	154,0	159,9	313,9
3 - De 50 a 300 mil habitantes	133,4	99,6	233,0
4 - De 300 a 500 mil habitantes	56,5	37,7	94,3
5 - Curitiba	95,1	36,1	131,3
PARANÁ	525,2	403,8	929,0

FONTES: TCE/Diretoria de Contas Municipais, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Matriz de Informações Sociais, 2010, IPARDES

Na composição das despesas nas políticas de educação e saúde, a destinação de recursos de fontes livres para suprir necessidades de áreas com expressivo financiamento de fontes vinculadas pode constituir possível indicador de uma insuficiência do financiamento.

É bastante elevado o número de municípios que complementam as despesas sociais com recursos de fontes livres. Na área de saúde, essa complementação, para grande parte dos municípios médios e pequenos, é superior a 13%. Esse comportamento está menos presente nas despesas com educação e é mais abrangente entre municípios menores. Vale notar que, entre os grandes municípios, esse tipo de dispêndio representa pequena proporção da despesa ou nem chega a ocorrer. Diferentemente, as despesas da área de assistência social são fundamentalmente financiadas com recursos de fontes livres e com proporções mais elevadas entre os grandes municípios (gráficos 6, 7 e 8).

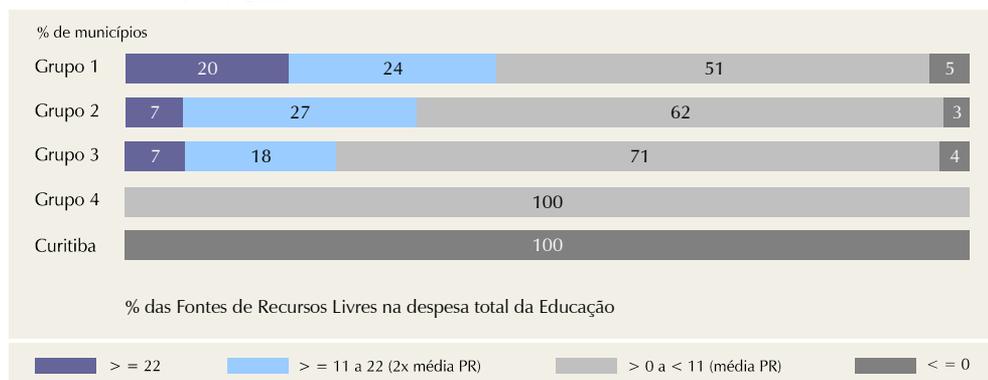
GRÁFICO 6 - MUNICÍPIOS SEGUNDO O USO DE FONTES DE RECURSOS LIVRES NA SAÚDE - PARANÁ - 2009



FONTES: Tribunal de Contas do Estado do Paraná

NOTA: Elaborado pela equipe técnica da Diretoria de Contas Municipais do TCE.

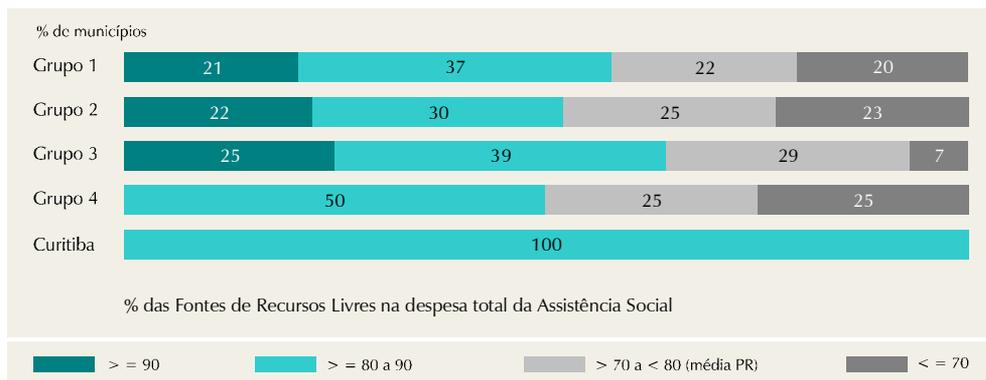
GRÁFICO 7 - MUNICÍPIOS SEGUNDO O USO DE FONTES DE RECURSOS LIVRES NA EDUCAÇÃO - PARANÁ - 2009



FONTES: Tribunal de Contas do Estado do Paraná

NOTA: Elaborado pela equipe técnica da Diretoria de Contas Municipais do TCE.

GRÁFICO 8 - MUNICÍPIOS SEGUNDO O USO DE FONTES DE RECURSOS LIVRES NA ASSISTÊNCIA SOCIAL - PARANÁ - 2009

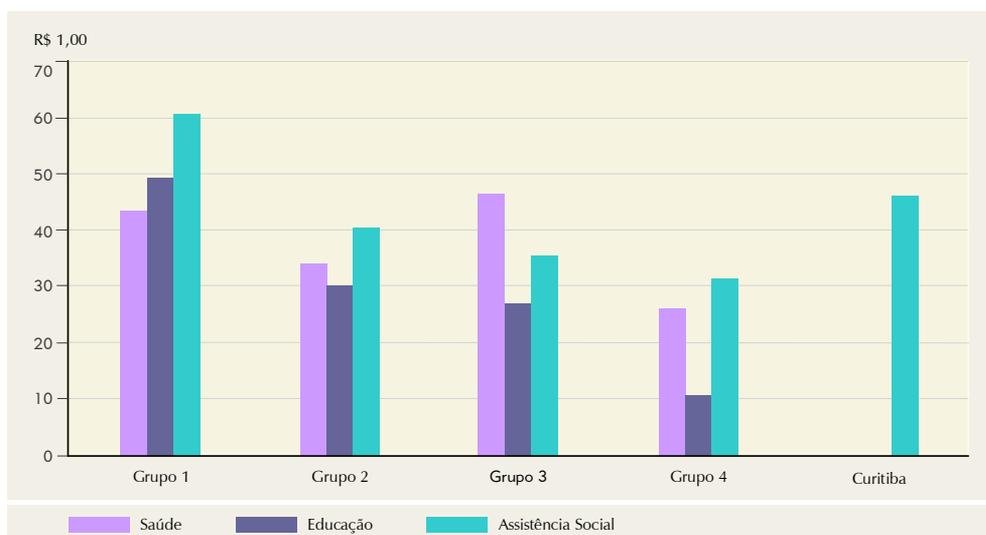


FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Paraná

NOTA: Elaborado pela equipe técnica da Diretoria de Contas Municipais do TCE.

A constatação de que os pequenos e médios municípios necessitam complementar com recursos de fontes livres a execução de suas atividades sociais se confirma também com os indicadores de despesa *per capita*, sendo os recursos de fontes livres mais elevados para esses grupos (gráfico 9). Os dispêndios *per capita* com recursos de fontes livres têm uma importância destacada para a assistência social, mas são igualmente elevados nas áreas de saúde e educação. Pode-se entender que a generalidade desse comportamento expresse a necessidade de equacionamentos em relação ao financiamento das políticas, em particular para esses grupos de municípios.

GRÁFICO 9 - FONTES DE RECURSOS LIVRES *PER CAPITA* - PARANÁ - 2009



FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Paraná

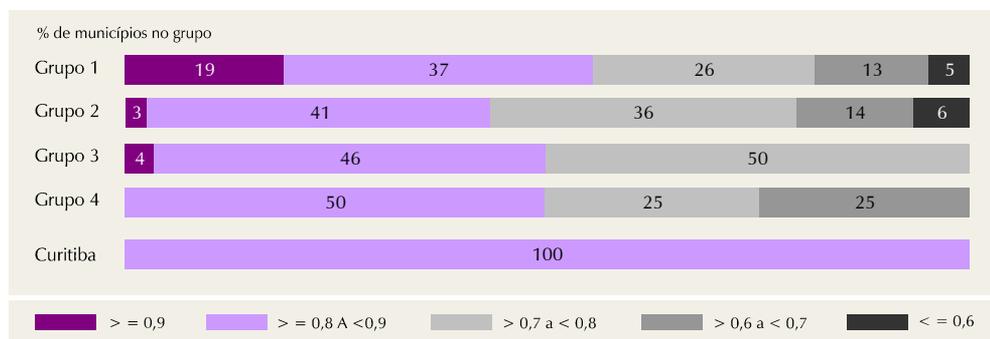
NOTA: Cálculo dos dados *per capita* elaborado pelo IPARDES.

Neste ponto, é importante acrescentar algumas informações que contribuam para dar uma noção da importância e do alcance que os dispêndios realizados nas ações e serviços ofertados à população vêm proporcionando.

Para dimensionar os resultados das políticas de educação e saúde nos municípios do Paraná, são utilizados indicadores construídos para o Índice Iparde de Desenvolvimento Municipal (IPDM). De acordo com o componente desse indicador que mede os resultados da política de atendimento básico de saúde,⁸ do total de municípios do Estado um número considerável (50%) encontra-se em situação bastante favorável ao atingir e/ou superar o patamar de elevado alcance (0,800).

Entre os grupos, sobressai o desempenho dos municípios menores, que registra 56% nessa condição; entretanto, há lacunas a serem superadas para 18% deles. Também entre os grandes essa proporção apresenta-se bastante significativa, 25% (gráfico 10).

GRÁFICO 10 - ÍNDICE IPARDES DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL - DIMENSÃO SAÚDE - PARANÁ - 2008



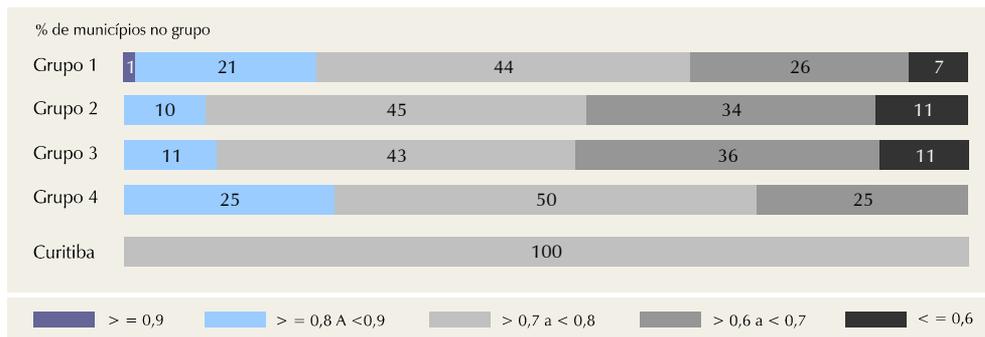
FONTE: IPARDES

Na área de educação⁹ os resultados desse índice são menos favoráveis. A grande maioria dos municípios ainda se encontra distante do parâmetro de referência (0,800), identificando-se o grande esforço necessário para a superação, em especial para pequenos e médios municípios. Vale destacar, com posição mais favorável, os grupos de municípios muito pequenos e os de grandes municípios, porém com quantidade de municípios bem inferior à verificada para a saúde (gráfico 11).

⁸ Indicadores do componente IPDM Saúde: Percentual de mais de 6 consultas pré-natais por nascido vivo (pré-natal); Percentual de óbitos por causas mal-definidas; e Percentual de óbitos de menores de 5 anos por causas evitáveis por nascido vivo. Foram usadas médias trienais e estabelecidos pesos iguais para os três indicadores.

⁹ Indicadores do componente IPDM Educação: Taxa de atendimento infantil (peso 20); Taxa de não-distorção idade-série (1.ª a 4.ª); Taxa de não-distorção idade-série (5.ª a 8.ª); Percentual de docentes com curso superior (1.ª a 4.ª); Percentual de docentes com curso superior (5.ª a 8.ª); Taxa de abandono (1.ª a 4.ª); Taxa de abandono (5.ª a 8.ª); IDEB (1.ª a 4.ª); IDEB (5.ª a 8.ª) (peso 69); Taxa de não distorção idade-série (Ensino Médio); Percentual de docentes com curso superior; Taxa de não-abandono (peso 11).

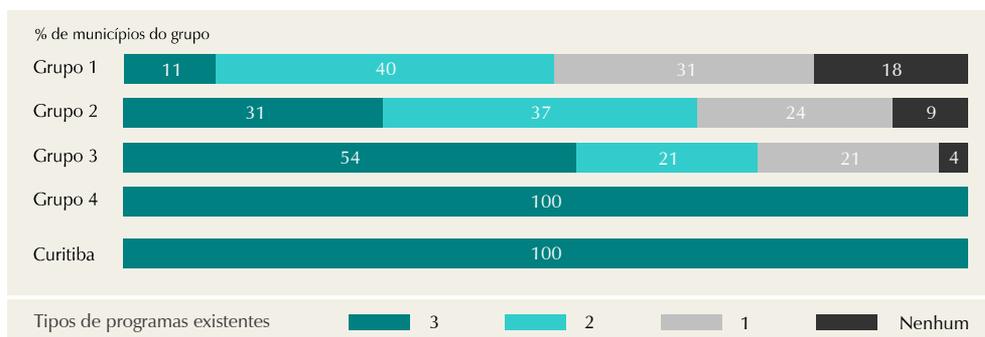
GRÁFICO 11 - ÍNDICE IPARDES DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL - DIMENSÃO EDUCAÇÃO - 2008



FONTE: IPARDES

Como indicativo do desempenho na área da Assistência Social, foi considerada a implementação, nos municípios, dos programas mais difundidos no Paraná – Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho e Pró-Jovem. Na comparação entre os grupos, constata-se que a incorporação desses três programas é proporcionalmente menor nos grupos de municípios pequenos, encontrando-se nestes a parcela mais significativa de municípios que não aderem a nenhum dos programas. Contudo, em sua maioria esses municípios implementam ações de pelo menos um desses programas. Entre os grupos de médios e grandes municípios a abrangência é bastante expressiva em relação aos três programas (gráfico 12).

GRÁFICO 12 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS SEGUNDO PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL⁽¹⁾ - PARANÁ - 2009



FONTE: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Matriz de informação social, 2010

(1) Foram considerados CRAS; Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho e Pró-Jovem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dimensão das novas atribuições assumidas pela esfera municipal pode ser entendida como expressão de êxito das relações entre entes federados na conformação dos novos compromissos e responsabilidades sociais. Desse modo, cada uma das esferas de governo contribuiu, a seu tempo, para que se avançasse na implementação do projeto que visava estruturar os governos municipais para assumirem a operacionalização dos programas que cumprissem o objetivo de proporcionar à população um patamar básico de atendimento social.

Indiscutivelmente, o repasse de recursos e a regularidade dessas transferências no Paraná foram fundamentais para a consolidação dessa etapa do desenvolvimento das políticas sociais. Os indicadores sociais expressam que, para uma grande maioria dos municípios, encontra-se realizada a etapa de acesso a um padrão mínimo de atendimento social. Para esses municípios permanece o desafio de estruturar estratégias para o avanço dessas políticas, enquanto resta o compromisso de alavancar os municípios ainda distantes de resultados mais favoráveis. Esses processos podem ser considerados uma nova etapa do desenvolvimento social, que compreende a consolidação do acesso a bens e serviços básicos e/ou de maior complexidade, seja na saúde, na educação ou na assistência social. Algumas experiências apontam, como soluções inovadoras para alcançar esses objetivos, articulações diferenciadas – parcerias, consórcios, arranjos – entre os entes com interesses comuns.

A tarefa de estabelecer novas metas de desenvolvimento social e planejar sua execução pode ter no governo estadual, mais uma vez, o agente capaz de desempenhar o papel de indutor da formatação dessas articulações de complementaridade e/ou cooperação entre as três esferas de governo.

Pode-se considerar que o Estado, ao contar com a maior proximidade aos municípios e o conhecimento das condições particulares e peculiares das diferentes regiões, pode colaborar para um desenho das novas políticas que avance na incorporação de prioridades específicas em relação às diferentes necessidades sociais. Mesmo porque o Estado tem uma competência técnica e gerencial que o habilita a assessorar os municípios com maiores dificuldades no exercício do planejamento.

Se até esse momento prevaleceu a relação União/município, na qual as definições da União nem sempre coincidem com as prioridades locais, entende-se que recuperar uma maior participação do Estado no processo de planejamento das políticas pode representar uma contribuição significativa no sentido de atender com maior equilíbrio às diferentes e variadas necessidades locais/regionais.

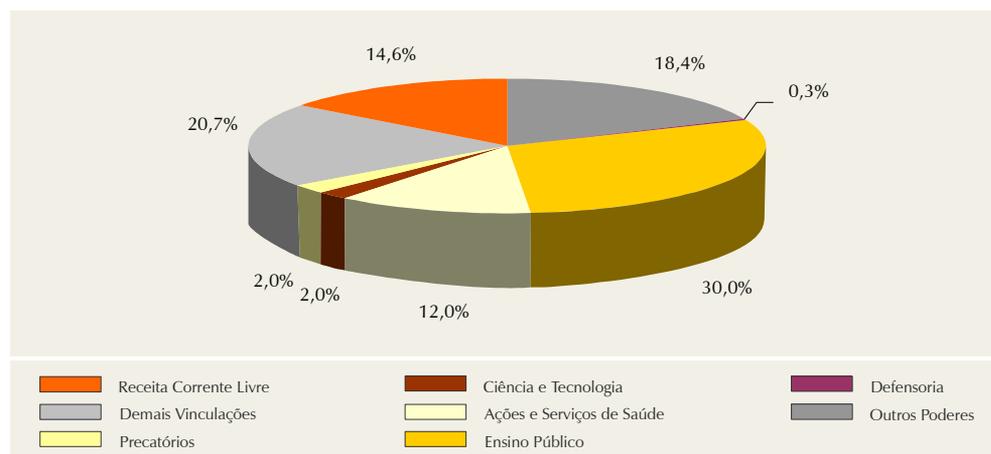
Também é possível pensar em estratégias que façam das políticas sociais um instrumento a favor de uma maior desconcentração. Isto porque o avanço das políticas sociais caracteriza-se pelo crescimento da oferta de bens e serviços mais complexos, o que leva a supor que esse crescimento amplie a tendência ao reforço das concentrações de serviços já existentes e subordine cada vez mais pequenos municípios à lógica dos maiores. Ou seja, entende-se que é possível pensar na capacidade do Estado de

incorporar estratégias que façam das políticas sociais um instrumento a favor da maior homogeneidade socioespacial.

Essa perspectiva fundamenta-se no compromisso de garantir uma distribuição dos serviços sociais no Estado, de maneira a propiciar maior facilidade de acesso aos usuários. Acredita-se que essa distribuição pode representar a multiplicação de espaços qualificados e dinamizados a partir do potencial econômico e social inerente a vários desses serviços.

No entanto, o aspecto crucial de um projeto que pretende ter a esfera do governo estadual à frente da coordenação de um direcionamento inovador na execução das políticas não pode estar descolado da disponibilidade de recursos para financiar as novas definições. Cabe destacar que, ao longo das últimas décadas, o governo estadual incorporou com prioridade os gastos sociais, embora com recursos vinculados, o que significa relativa perda de autonomia para definir desenhos de novas políticas. Por sua vez, a disponibilidade de recursos livres tem sido bastante restrita. O quadro atual das finanças estaduais revela, na proposta orçamentária de 2011, o elevado comprometimento dos recursos vinculados que incluem obrigadoriedades constitucionais e legais (gráfico 13). A parcela de recursos livres, que representa a diferença entre o valor da receita total e o valor vinculado, é de apenas 14,6% e constitui uma receita comprometida a cobrir despesas com pessoal do Executivo, manter a estrutura administrativa, bem como cumprir os compromissos da dívida.

GRÁFICO 13 - VINCULAÇÕES DA RECEITA CORRENTE - 2011



FONTE: COP/SEPL

NOTA: Extraído da Proposta Orçamentária 2011.

A rigidez orçamentária estadual e a estrutura de relações financeiras e políticas que aproximou União e municípios contribuiu para um distanciamento do Estado e de seu potencial papel de planejador dos rumos do desenvolvimento social do Paraná. No entanto, vale dizer que, pelo porte de suas despesas e por sua capacidade técnica

e gerencial, ele pode assumir um papel de liderança, estabelecendo métodos e modelos de operação e mobilização de recursos no exercício da gestão das políticas. Este talvez seja o grande desafio de uma Secretaria Estadual de Planejamento: coordenar as diferentes intervenções de políticas sociais no sentido de se contrapor às desigualdades regionais. Reforçar esse papel, no entanto, não significa perder de vista a importância de uma condução nacional, que tem como objetivo garantir a preservação dos princípios e diretrizes das políticas constitucionais e de ser o indutor da qualidade das ações e serviços executados pelos demais entes federados.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico. 2003. 268 f. Tese (Doutorado) - UNICAMP/IE, Campinas, 2003.
- AFFONSO, R. B. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: SEADE, v.10, n.3, p.3-10, jul./set. 1996.
- ALMEIDA, M. H. T. Rescentralizando a Federação? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba: UFPR, n.4, p.29-40, jun. 2005.
- ARRETCHE, M. **A descentralização no Estado Federativo Brasileiro**. 2007. 161 f. Tese (Livre Docência) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- ARRETCHE, M. **Entrevista com Martha Arretche**, 22 jun. 2009. Disponível em: <www.publi.que.rdc.puc-rio.br/desigualdade/medial/Desigualdade4_entrevista_Arretche.pdf>. Acesso em: ago. 2010.
- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problema de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: SEADE, v.18, n.2, p.17-26, abr./jun. 2004.
- ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, v.14, n.40, p.111-141, jun. 1999.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba: UFPR, n.24, p.69-85, jun. 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Matriz de informação social**. 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/ferramentas/tipos-de-ferramentas/matriz-de-informacao-social>>.
- CASTRO, D. **Mudança, permanência e crise no setor público paranaense**: um balanço da trajetória estadual na segunda metade do século XX. 2005. 257 f. Tese (Doutorado) - UNICAMP/IE, Campinas, 2005.
- IPEA. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas**. Brasília, jan. 2010. (Comunicados da Presidência, n. 38)

PARANÁ. Tribunal de Contas. **Contas do Governador**: relatório e parecer prévio: finanças estaduais e municipais - exercício 2009. Disponível em: <www.tce.pr.gov.br/contasdo_governo2009/financas_estaduais_e_municipais/index.html>. Acesso em: set. 2010.

PARANÁ. Tribunal de Contas. **SIM - Sistema de Informações Municipais**. Disponível em: <http://www.tce.pr.gov.br/servicos_municipal.aspx>.

PRADO, S. R. R. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. São Paulo: EBAP/K. ADENAUER, 2001. (Trabalho elaborado no contexto do projeto: Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental). Versão preliminar.

REZENDE, F. **Cooperação Intergovernamental**. [S.l.]: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros; FGV, 2006a. (Cadernos Fórum Fiscal, 4).

REZENDE, F. **Equalização Fiscal**. [S.l.]: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros; FGV, 2006b. (Cadernos Fórum Fiscal, 1).

REZENDE, F. **Transferências intergovernamentais na Federação Brasileira**. [S.l.]: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros; FGV, 2006c. (Cadernos Fórum Fiscal, 6).

SANTOS, L.; ANDRADE, L. O. M. **SUS: o espaço da gestão inovadora e dos consensos interfederativos e financeiros: aspectos jurídicos, administrativos e financeiros**. Campinas: Instituto de Direito Sanitário Aplicado, 2007.

SILVA, S. F. (Org.). **Redes de atenção à saúde no SUS: o pacto pela saúde regionalizada de ações e serviços de saúde**. Campinas: IDISA: CONASEMS, 2008.

SOUZA, C. **Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras**. São Paulo, 1998. (Trabalho apresentado ao Seminário Internacional sobre reestruturação e reforma do estado: Brasil e América Latina no processos de Globalização). <info.worldbank.org/etools/docs/library/232245/Souza.pdf>. Acesso em: nov. 2010.

ANEXO

Para efeitos deste estudo, a agregação das fontes de recursos foi elaborada pela Diretoria de Contas Municipais do TCE e obedeceu à classificação abaixo:

FONTES DE RECURSOS VIGENTES NOS EXERCÍCIOS DE 2004 A 2009

CLASSIFICAÇÃO	FONTES ⁽¹⁾		
Fontes Livres	000	a	099
Fontes Vinculadas à Educação	101	a	109
Fontes de Doações ou Transferências Voluntárias Vinculadas à Educação	110	a	299
Fontes Vinculadas à Saúde ⁽²⁾	301	a	309
Fontes de Doações ou Transferências Voluntárias Vinculadas à Saúde ⁽²⁾	310	a	499
Fontes Vinculadas à Alienação de Bens	501		
Fontes de Outras Vinculações Legais ou Institucionais	502	a	549
	552	a	599
Fontes Previdenciárias Decorrentes de Alienação/Extinção ou Compensação entre Regimes	550	a	551
Fontes Vinculadas a Operações de Crédito	601	a	699
Fontes de Doações ou Transferências Voluntárias Vinculadas às Demais Áreas	700	a	998

(1) Devem ser consideradas as fontes 000 a 998, com exceção das fontes 100, 300, 500 e 600.

(2) A partir de 2008, as fontes 495 a 499 passam a ser classificadas como Fontes Vinculadas à Saúde.