Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro*

José Murari Bovo**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Delimitação do período de análise e do universo da pesquisa; 3. Os gastos sociais dos municípios do estado de São Paulo; 4. A evolução dos gastos sociais e do desequilíbrio financeiro; 5. A capacidade de poupança própria corrente; 6. Conclusão.

PALAVRAS-CHAVE: federalismo fiscal; descentralização; políticas sociais; gastos dos municípios; desequilíbrio financeiro.

Após a Constituição de 1988, o aumento das despesas sociais dos municípios, decorrente de um processo de descentralização não planejado, contribuiu para agravar a situação das suas finanças. Esse agravamento coloca sérios problemas para a continuidade do financiamento das políticas sociais, ameaçando a implementação futura dessas políticas e podendo implicar o agravamento das desigualdades sociais. Este artigo discute o processo de descentralização das políticas públicas e o equilíbrio federativo no Brasil.

Social expenditure by local governments and financial imbalance

After the 1988 Constitution, as a consequence of an unplanned decentralization process, the increase of social expenditures by local governments has contributed to aggravate the financial situation of these governments. This aggravation poses a serious problem to the financing of social policies, thus threatening their future implementation and implying the worsening of social inequalities. This paper discusses the decentralization process of public policies and the federative equilibrium in Brazil.

---

* Este artigo, recebido em maio e aceito em set. 2000, constitui um subproduto da tese de doutoramento Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (área temática: Estado e políticas públicas) da

1. Introdução

Existe um consenso na literatura a respeito do federalismo fiscal no Brasil, no sentido de que a Constituição de 1988, ao descentralizar os recursos tributários, permitiu que os estados e os municípios se fortalecessem por meio das mudanças das diretrizes de repartição de receitas. Isto, em princípio, deveria viabilizar o novo sistema de proteção social, fundado na descentralização e municipalização de competências sobre os programas e serviços. Porém, durante este processo, não só a situação social agravou-se, mas, também, reduziu-se o raio de manobra dessas esferas de governo para continuarem financiando as políticas públicas de corte social.

Dado que os programas de descentralização enfrentam atualmente obstáculos fiscais e financeiros por parte dos estados e da grande maioria dos municípios, a adequação e a reformulação dos mecanismos de financiamento e o aperfeiçoamento de sua coordenação e da própria política de descentralização dos serviços sociais são absolutamente necessários para a implementação de uma estratégia de desenvolvimento social. Transcorridos quase 13 anos de vigência da Constituição de 1988, que introduziu importantes mudanças no arranjo federativo do país, permitindo acelerar o processo de descentralização, torna-se imperativo conhecer melhor as condições e os limites para a viabilização deste processo, a partir de uma estratégia planejada. E, para tanto, é fundamental ampliar o conhecimento relativo ao padrão e à dinâmica do gasto público nos últimos anos, particularmente dos gastos sociais.

Além disso, considerando que a história do federalismo fiscal brasileiro tem sido marcada por movimentos recorrentes de centralização do poder na esfera federal, a descentralização ocorrida na segunda metade dos anos 1980 constitui um fenômeno conflituoso, desorganizado, pouco eficiente e eficaz e, em razão da superposição de competências, sujeito a mudanças de rota. Daí decorre a importância de estudos que possam contribuir para ampliar sua compreensão.

A análise dos gastos das esferas de governo, em particular dos municípios, revela-se importante, por tratar-se de uma questão muito pouco estudada. Os trabalhos existentes a respeito da descentralização dos recursos tributários pós-1988 têm priorizado o enfoque das repartições de receitas/encargos e a avaliação do gasto público com programas sociais das diferentes esferas de governo.

Porém, são raros os trabalhos que procuram analisar os impactos da descentralização das competências sobre o (des)equilíbrio financeiro dos níveis subnacionais de governo. Isto se explica, em parte, pelo fato de que a realização de uma análise abrangente é complexa, dada a escassez de informações referentes às contas do setor público, sobretudo do lado da despesa.

2. Delimitação do período de análise e do universo da pesquisa

Com o objetivo de contribuir para a análise do processo de descentralização das políticas públicas e do equilíbrio federativo no Brasil, procurou-se realizar um levantamento dos gastos sociais de 42 municípios do estado de São Paulo, ao longo de uma série temporal (1984-94) que contemplou um período anterior e um posterior à Constituição de 1988, buscando identificar:

- a evolução dos gastos, em termos absolutos e relativos, priorizando a análise das despesas nas funções sociais, ou seja, *educação e cultura, saúde e saneamento, assistência e previdência e habitação e urbanismo,* constantes das execuções orçamentárias;
- os efeitos que o aumento desses gastos produziu em termos do desequilíbrio financeiro desses municípios — para tanto, foram estabelecidas relações entre o incremento dos gastos sociais e o comportamento das receitas e das demais despesas, sendo esse desequilíbrio avaliado por meio dos indicadores de capacidade de poupança própria;
- em que medida a natureza da descentralização das políticas sociais (considerada da perspectiva do aumento dos gastos sociais) ocorrida no período analisado contribuiu para o aperfeiçoamento do federalismo fiscal no Brasil.

O universo pesquisado abrangeu 42 municípios do estado de São Paulo que têm como característica comum, do ponto de vista administrativo, o fato de constituírem sedes de regiões de governo: Adamantina, Andradina, Araçatuba, Araraquara, Assis, Avaré, Barretos, Bauru, Botucatu, Bragança Paulista, Campinas, Caraguatatuba, Catanduva, Cruzeiro, Dracena, Fernandópolis, Franca, Guaratinguetá, Itapetininga, Itapeva, Jales, Jaú, Jundiaí, Limeira, Lins, Marília, Ourinhos, Piracicaba, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Rio Claro, Santos, São Carlos, São João da Boa Vista, São Joaquim da Barra, São José do Rio Preto, São José dos Campos, Sorocaba, Taubaté, Tupã e Votuporanga.

A relevância em termos de informações disponíveis[1] sobre esta regionalização e o fato de os municípios-sede de região de governo estarem distribuídos por todo o território do estado também justificam sua escolha.

Esses 42 municípios conformam um conjunto que respondia por 22% da população do estado de São Paulo em 1994 e incluem cidades de diferentes portes: quatro municípios na faixa de 20 mil a 50 mil habitantes, 15 na

[1] A Fundação Seade, órgão oficial do estado de São Paulo para o levantamento e tratamento de informações, utiliza-se dessa regionalização.

faixa de 50 mil a 100 mil, 11 na de 100 mil a 200 mil, 11 na de 200 mil a 500 mil e um com mais de 500 mil. Mesmo com alguma representatividade, em termos das características dos demais municípios, os resultados obtidos para esses municípios não permitem uma generalização, uma vez que, do ponto de vista qualitativo, a seleção não reproduz fielmente o perfil dos demais municípios do estado. O que foi dito justifica-se tanto pela proporcionalidade dos municípios em termos demográficos, quanto pelas características econômicas.

Razões de ordem operacional também influenciaram a escolha dos municípios-sede de regiões de governo, pois a inclusão de municípios com população inferior a 50 mil habitantes traria problemas em termos da obtenção dos dados relativos às *despesas por funções*. Isto se justifica pelo fato de eles não terem a obrigação legal de incluir em seus balanços anuais as contas referentes a estas despesas.[2]

Do ponto de vista metodológico, as diferentes características demográficas, econômicas e sociais dos 42 municípios estudados indicavam a necessidade de classificá-los em grupos distintos. Porém, esse recurso não foi utilizado, uma vez que o gasto social e suas implicações financeiras não apresentam padrões diferenciados que mantenham relações com as especificidades de cada município.

Os resultados obtidos permitem afirmar que, de modo geral, não existe uma forte correlação entre o comportamento e a evolução dos gastos sociais e o perfil dos municípios. Ou seja, as decisões e iniciativas das administrações municipais, embora sejam informadas pelas características políticas, demográficas e socioeconômicas locais, na verdade foram influenciadas pela redução dos gastos federais na área social e pela universalização do sistema de proteção social, especialmente no setor saúde, definida pela Constituição de 1988. Esta universalização, ao incorporar, em curto espaço de tempo, um grande número de beneficiários ao sistema, promoveu um desequilíbrio entre oferta e demanda, dada a insuficiente capacidade de atendimento previamente instalada em muitos municípios. Este foi o principal fator de pressão que forçou os municípios a incrementarem seus gastos na área social. A descentralização "forçada" dos encargos e o aumento das demandas sociais colocou as autoridades municipais frente a situações que exigiam soluções rápidas.

---

[2] Decreto-lei nº 1.805. Para os quatro municípios com menos de 50 mil habitantes que fazem parte da seleção (Adamantina, Dracena, Jales e São Joaquim da Barra) foi possível obter esses dados, pois, mesmo dispensados da obrigatoriedade legal, os municípios-sede de região de governo enviam para a Fundação Seade os dados completos sobre a execução orçamentária. No entanto, para a grande maioria dos municípios de pequeno porte, a informação sobre as despesas por função não existe.

A magnitude e complexidade dos problemas sociais, que se agravaram nos últimos anos em decorrência da crise econômica e da recessão, e o aumento da demanda por serviços públicos de caráter urbano, com o crescimento da população e a elevação da taxa de urbanização, colocaram limites para as diferentes administrações no que se refere a seus programas de governo. Assim, mesmo que o perfil dos gastos municipais seja determinado pelas diferentes gestões político-administrativas, pelas alianças político-partidárias e pela estrutura socioeconômica dos municípios, nos anos 1980 e 90 as distintas administrações encontraram pouca flexibilidade para alterar a composição das despesas em face da gravidade e da complexidade dos problemas sociais.

Por outro lado, é preciso ter em conta que a análise do comportamento e da evolução do gasto não é suficiente para apreender os aspectos qualitativos do processo de descentralização das políticas sociais. Uma avaliação mais rigorosa deste processo deve necessariamente abranger suas dimensões institucionais e de cobertura, ou seja, os determinantes políticos, administrativos e legais que influenciam a implementação das políticas públicas pelas esferas de governo e a capacidade que cada uma delas tem de atender à demanda por serviços públicos de caráter social, conforme afirmam Arretche e Rodriguez (1997).

Não é demais insistir, porém, que o balizamento que delimita o campo de investigação empírica deste artigo é a análise do gasto, mas não da perspectiva de provar que sua elevação impulsionou a descentralização das políticas sociais. Isto ocorreu independentemente de seus resultados qualitativos. O que se procura mostrar é que este aumento dos gastos sociais foi um dos fatores responsáveis pelo agravamento da situação financeira dos municípios. Hoje, os efeitos desse processo já são manifestos através do declínio da quantidade e da qualidade da oferta de serviços públicos de corte social. É por esta razão que a descentralização das políticas públicas no Brasil, da forma como se processou, assumiu progressivamente o caráter de problemas a resolver.

3. Os gastos sociais dos municípios do estado de São Paulo

Após a vigência da nova Constituição, tanto a receita efetiva quanto as despesas sociais dos municípios analisados, tomados em seu conjunto, atingiram seus pontos mais elevados nos anos de 1991 e 1994. Considerando este último ano, no qual as despesas sociais atingiram o valor mais alto da série (aproximadamente R$1,4 bilhão) e a receita efetiva totalizou R$1,8 bilhão, a participação relativa da primeira na segunda alcançou 77,7%. Na média do período 1989-94, esta participação foi de 74,5% (tabela 1).

Tabela 1

Despesas sociais e receita efetiva dos municípios-sede de região de governo (SP): valores absolutos médios (R$) e participação relativa (1984-94)

Ano	Despesas sociais (*A*)	Receita efetiva (*B*)	A/B
1984	532.307.291	866.472.425	61,43
1985	661.256.715	1.098.594.789	60,19
1986	966.881.421	1.508.352.583	64,10
1987	913.875.013	1.296.638.109	70,48
1988	1.164.329.836	1.019.503.298	114,21
1989	922.749.431	1.350.413.814	68,33
1990	1.226.348.901	1.637.669.349	74,88
1991	1.373.272.701	1.814.992.557	75,66
1992	1.246.307.056	1.596.641.895	78,06
1993	1.091.443.693	1.503.695.447	72,58
1994	1.395.774.132	1.796.817.731	77,68
Média 1984-88	816.157.002	1.136.738.355	71,80
Média 1989-94	1.197.611.687	1.608.446.285	74,46

Fonte: Fundação Seade. *Finanças públicas dos municípios paulistas*.
Obs.: Valores deflacionados com base no IGP-DI centrado da FGV (base: 1995 = 100).

Entre os anos de ponta do período analisado (1984 e 1994), a receita efetiva dos 42 municípios aumentou R$930 milhões e as despesas sociais tiveram um incremento de R$863 milhões, o que significa que mais de 92% do aumento da receita foram gastos na área social. No mesmo período, a participação relativa das despesas sociais na receita efetiva passou de 61,43 para 77,68%, o que representou um crescimento médio de 26,5% do comprometimento da receita com a despesa social (tabela 2).

De modo geral, após 1988 a taxa média anual de crescimento da receita efetiva foi pouco superior à da despesa social, 8,89 contra 7,58%. No entanto, no primeiro período (1984-88) a taxa média anual de crescimento das despesas sociais (13,04%) foi muito superior à da receita efetiva (5,03%), confirmando o fato de que o processo de descentralização dos gastos antecede a Constituição de 1988 (tabela 3).

Tabela 2

Municípios-sede de região de governo (SP): participação relativa das despesas sociais na receita efetiva e taxas de crescimento (1984 e 1994)

Discriminação	1984	1994	Taxa de crescimento
Despesas sociais	R$532.307.291	R$1.395.774.132	162,21%
Receita efetiva	R$866.472.425	R$1.796.817.731	107,31%
Participação das despesas sociais na receita efetiva	61,43%	77,68%	26,45%

Fonte: Fundação Seade. *Finanças públicas dos municípios paulistas*.
Obs.: Valores deflacionados com base no IGP-DI centrado da FGV (base: 1995 = 100).

Tabela 3

Despesas sociais e receita efetiva dos municípios-sede de região de governo (SP): taxas médias de crescimento (1984-88 e 1989-94)

Discriminação	Média 1984-88	Média 1989-94
Despesas sociais (%)	13,04	7,58
Receita efetiva (%)	5,03	8,89

Fonte: Fundação Seade. *Finanças públicas dos municípios paulistas*.

Este movimento foi inverso em 15 dos 42 municípios,[3] que se diferenciam pelo porte, pela estrutura produtiva, pela capacidade instalada de equipamentos de proteção social e pelo perfil político-administrativo. Esta constatação ratifica a decisão de não utilizar uma classificação que diferenciasse os municípios de acordo com suas especificidades demográficas, econômicas e sociais. Se, de um lado, os 42 municípios estudados, por serem sedes regionais, tendem a atrair para si parte da demanda por serviços sociais das cidades vizinhas, de outro, alguns desses municípios — onde foram observadas taxas de crescimento da despesa social maiores do que as da receita efetiva — têm uma tradição de qualidade e de significativo grau de cobertura de seus equipamentos sociais.

Apesar da indisponibilidade dos dados,[4] há evidências de que a partir de 1994 as taxas de crescimento da receita efetiva e da despesa social dos municípios foram maiores para o segundo agregado.[5]

[3] Araraquara, Barretos, Botucatu, Cruzeiro, Fernandópolis, Franca, Guaratinguetá, Itapeva, Jundiaí, Marília, Ourinhos, Presidente Prudente, Rio Claro, Santos e São Joaquim da Barra.
[4] No momento da realização da pesquisa, a Fundação Seade estava finalizando a organização dos dados relativos à execução orçamentária dos municípios paulistas para o ano de 1995.
[5] A execução orçamentária referente a 1995 e 1996 e entrevistas realizadas com diretores da área financeira de 35 municípios das regiões de governo de Araraquara, de Jundiaí e de Bragança Paulista confirmam a ocorrência de um expressivo aumento das despesas sociais a partir de 1994.

As razões deste aumento relacionam-se à política de estabilização posta em prática pelo Plano Real. A redução do déficit primário do setor público, obtido em grande parte por meio do corte das despesas da União, atingiu fortemente a área social, forçando os municípios a aumentar o comprometimento de suas receitas com os gastos nesta área.

Em 1994, nos 42 municípios pesquisados, observou-se uma forte inversão de tendência das taxas de crescimento da receita efetiva e da despesa social. Enquanto a primeira cresceu, em média, 16,9%, a segunda cresceu 28,9%. Nesse ano, em 30 municípios, as taxas de crescimento da despesa social foram maiores do que as da receita efetiva.

Observados os agregados em seus valores *per capita*, confirma-se o aumento do comprometimento da receita efetiva com as despesas sociais entre os anos de ponta do período: 60% em 1984 e 75% em 1994. Em apenas cinco municípios o referido comprometimento declinou entre esses anos. Na média dos períodos, a participação relativa das despesas sociais na receita efetiva passou de 65% em 1984-88 para 71% em 1989-94. Isto significa que, em média, os 42 municípios passaram a despender seis pontos percentuais a mais de sua receita com o gasto social, após 1988 (tabela 4).

Tabela 4

Participação das despesas sociais na receita efetiva dos municípios-sede de região de governo (SP): valores médios *per capita* em R$ (1984-94)

Ano	Despesas sociais (*A*)	Receita efetiva (*B*)	*A/B* (%)
1984	76,49	126,72	60,36
1985	97,31	159,26	61,10
1986	133,66	212,18	62,99
1987	119,20	179,08	66,56
1988	113,64	141,50	80,31
1989	113,55	174,32	65,14
1990	155,62	217,54	71,54
1991	159,48	221,00	72,16
1992	140,12	183,33	76,43
1993	124,00	181,32	68,39
1994	156,11	207,48	75,24
Média 1984-88	105,20	161,10	65,30
Média 1989-94	140,54	199,63	71,47

Fonte: Seade. *Finanças públicas dos municípios paulistas*.
Obs.: Valores deflacionados com base no IGP-DI centrado da FGV (base: 1995 = 100).

Entre os dois períodos, a receita efetiva *per capita* média aumentou de R$161,10 para R$196,63, enquanto as despesas sociais cresceram de R$105,20 para R$140,54 (tabela 4). Dessa forma, em seus valores *per capita*, no período 1989-94, a despesa social média do conjunto dos municípios apresentou uma taxa de crescimento maior (33,59%) do que a receita efetiva média (22,06%), relativamente ao período 1984-88.

A análise da evolução das despesas sociais e da despesa total, em termos *per capita*, confirma o padrão de gastos descrito. Entre os anos de ponta, a participação das despesas na receita aumentou de 55 para 63%, enquanto na média dos períodos o aumento foi de 59 para 62,7% (tabela 5).

Tabela 5

Participação das despesas sociais na despesa total dos municípios-sede de região de governo (SP): 1984-94

(valores absolutos em R$)

Ano	Despesas sociais (*A*)	Despesa total (*B*)	*A/B* (%)
1984	532.307.291	965.780.324	55,12
1985	661.256.715	1.203.512.775	54,94
1986	966.881.421	1.716.238.561	56,34
1987	913.875.013	1.496.914.300	61,05
1988	1.164.329.836	1.666.468.877	69,87
1989	922.749.431	1.468.187.788	62,85
1990	1.226.348.901	1.964.559.575	62,42
1991	1.373.272.701	2.187.968.002	62,76
1992	1.246.307.056	2.002.195.249	62,25
1993	1.091.443.693	1.752.771.788	62,27
1994	1.395.774.132	2.195.234.226	63,58
Média 1984-88	816.157.002	1.378.415.575	59,21
Média 1989-94	1.197.611.687	1.910.440.020	62,69

Fonte: Seade. *Finanças públicas dos municípios paulistas*.
Obs.: Valores deflacionados com base no IGP-DI centrado da FGV (base: 1995 = 100).

Tomando como base comparativa os períodos anterior e posterior a 1988, a taxa média de crescimento da despesa social *per capita* foi 10,6 pontos percentuais superior à da despesa total: a despesa social cresceu 33,59% e a despesa total, 22,93%. Esses resultados mostram que no período 1989-94 a taxa média de crescimento da despesa social *per capita* dos 42 municípios foi superior ao crescimento tanto da receita efetiva quanto da despesa total, comparativamente ao período 1984-88.

É importante reafirmar que o comportamento das taxas de crescimento da receita e das despesas não está em desacordo com o afirmado anteriormente. Tomado isoladamente o período 1989-94, a receita efetiva apresentou uma taxa de crescimento pouco superior à da despesa social. No entanto, relativamente ao período anterior, as despesas sociais cresceram a uma taxa bastante superior à da receita. Em valores absolutos, entre os dois períodos, a despesa total média aumentou R$532 milhões e a despesa social média, R$381 milhões.

A desagregação das despesas sociais por *função* demonstra que, em valores monetários médios *per capita*, com exceção da função *habitação e urbanismo*, os gastos foram maiores no segundo período, resultando em um dispêndio social *per capita* superior ao do período 1984-88 (tabela 6).

Tabela 6

Valores médios e taxas médias de crescimento das despesas sociais dos municípios-sede de região de governo (SP): 1984-88 e 1989-94

Função	Valores médios *per capita* (R$)		Taxas médias de crescimento entre períodos (%)
	1984-88	1989-94	
Educação e cultura	35,79	52,58	46,91
Habitação e urbanismo	39,38	37,41	-5,00
Saúde e saneamento	14,81	32,48	119,31
Assistência e previdência	15,21	18,03	18,54
Total das despesas sociais	102,50	140,54	33,59

Fonte: Seade. *Finanças públicas dos municípios paulistas*.
Obs.: Valores deflacionados com base no IGP-DI centrado da FGV (base: 1995 = 100).

Em relação ao primeiro período (1984-88), salientam-se as expressivas taxas de crescimento das despesas nas funções *saúde e saneamento* e *educação e cultura*, respectivamente 119,3 e 46,9%. Quanto à *educação e cultura*,

é necessário ter em conta que, no estado de São Paulo, grande parcela dos gastos é financiada com recursos do Tesouro estadual; além disso, há a indução legal dos gastos na área, uma vez que a Constituição de 1988 vinculou 25% da receita dos municípios ao ensino.

Já na área de *saúde e saneamento*, a média do gasto social *per capita* passou de R$14,81 (1984-88) para R$32,48 (1989-94), confirmando que a descentralização das políticas sociais ocorreu com maior profundidade neste setor, em razão da universalização do acesso aos serviços de saúde estabelecida como norma constitucional. Além disso, simultaneamente à fase de implantação da universalização do acesso ocorreu uma significativa redução do gasto federal em saúde. Entre 1989 e 1992, a União retirou do sistema um montante de US$5 bilhões, o que resultou em uma crescente pressão sobre o montante dos gastos municipais (Arretche & Rodriguez, 1997).

Em muitos municípios, o aumento dos gastos nestas áreas não necessariamente se traduziu na elevação do grau de cobertura do sistema de proteção social nem no aperfeiçoamento do aparato institucional responsável pelo seu funcionamento. Muito embora a análise da eficiência e eficácia do processo de descentralização dos gastos sociais dessa perspectiva constitua uma tarefa importante, ela não integrava os objetivos delimitados para este artigo.

A análise dos dados referentes aos 42 municípios pesquisados permite apontar duas características gerais do processo de descentralização dos gastos sociais:

- no período 1984-88, as taxas de crescimento das despesas sociais foram maiores do que as ocorridas no período 1989-94, ratificando a existência de um forte movimento descentralizante antes de 1988; no estado de São Paulo, o processo de descentralização ocorrido antes da Constituição de 1988 foi reforçado pela luta pela redemocratização e pela bandeira das "Diretas Já", que teve no governo Montoro (1983-86) uma de suas lideranças; além disso, esse governo foi um dos primeiros a implantar programas específicos de descentralização, desburocratização e municipalização de políticas públicas;

- no período 1989-94, a despesa média *per capita*, nas diversas áreas sociais, aumentou de forma significativa, com exceção da função *habitação e urbanismo*.

O significado da descentralização dos gastos sociais ganha maior evidência quando se considera que, entre os períodos 1984-88 e 1989-94, o valor do aumento da despesa social média *per capita* foi exatamente igual ao da receita efetiva média: R$35,00. Entre os dois períodos, a receita efetiva passou de R$161,10 para R$ 96,63 e a despesa social, de R$105,20 para R$140,54 (tabela 7).

Tabela 7

Receita efetiva e despesas sociais *per capita* dos municípios-sede de região de governo (SP): valores médios em R$

Discriminação	1984-88 (*A*)	1989-94 (*B*)	B/A
Receita efetiva	161,10	196,63	35,53
Despesas sociais	105,20	140,54	35,34

Fonte: Seade, *Finanças públicas dos municípios paulistas*.
Obs.: Valores deflacionados com base no IGP-DI centrado da FGV (base: 1995 = 100).

4. A evolução dos gastos sociais e do desequilíbrio financeiro

Mesmo considerando as possíveis distorções nas estatísticas referentes às despesas por função, devido a artifícios e subjetivismos contábeis presentes nas contas públicas, existem evidências demonstrando que o processo de descentralização do gasto social comprometeu as finanças dos municípios estudados.

Dois indicadores já salientados na seção anterior ajudam a esclarecer esta questão:

- entre 1984 e 1994, 92% do aumento da receita efetiva dos municípios foram gastos na área social;
- tomando como parâmetro comparativo o período anterior a 1988, observa-se que entre 1989 e 1994 tanto a receita efetiva quanto a despesa social *per capita*, em seus valores médios, aumentaram R$35,00; isto significa que o aumento médio *per capita* de receita foi utilizado na área social.

Ora, em uma situação na qual todo o ganho de receita é despendido em algumas funções — embora elas tradicionalmente constituam as principais fontes do gasto —, é de se esperar que outras áreas da administração fiquem descobertas com a redução dos gastos ou que, caso esta redução não ocorra, progressivamente os municípios incorram em déficits orçamentários. Na hipótese de os municípios decidirem não pagar o custo político do aumento de impostos como forma de equilibrar suas finanças, os recursos mais freqüentes são o endividamento via operação de crédito e/ou a protelação do pagamento de parcela da dívida.

Dessa perspectiva, alguns indicadores da evolução das finanças dos 42 municípios são sintomáticos quanto à questão do agravamento do desequilíbrio financeiro nos anos finais do período analisado. Nos três anos finais da série, foram observadas as taxas de crescimento conforme tabela 8.

Tabela 8

Indicadores econômico-financeiros dos municípios-sede de região de governo (SP): taxas anuais de crescimento (%)

Discriminação	1992	1993	1994
Receita total	-15,3	-6,2	19,5
Receita tributária própria	-19,6	-31,3	44,6
Despesas sociais	-10,9	-9,23	28,8
Despesa total	-12,0	-8,9	25,7
Valor adicionado	-2,5	0,11	-16,7
Déficit orçamentário	35,2	-37,7	60,0

Em 1994, o déficit médio cresceu 60% contra um declínio de 37,7% no ano anterior. A taxa de crescimento das despesas sociais foi maior que a da despesa total, enquanto, do lado da receita, os municípios fizeram um esforço de arrecadação, uma vez que a receita própria cresceu mais do que o dobro da receita total. Este comportamento é ratificado pelo aumento da participação relativa da receita própria na receita total que, em termos médios, passou de 19,7% em 1993 para 23,8% em 1994 (tabela 9), ano que foi caracterizado por um aumento geral das receitas, inclusive das transferências dos governos federal e estadual. Ou seja, o aumento da participação relativa das receitas próprias não foi devido à queda de outras fontes de receita dos municípios, o que revela que ocorreu de fato um esforço no sentido de elevar a arrecadação própria.

Tabela 9

Participação da receita tributária própria na receita total dos municípios-sede de região de governo (SP): 1984-94

(valores médios em R$)

Ano	Receita tributária própria (*A*)	Receita total (*B*)	*A/B* (%)
1984	255.267.384	916.032.729	27,87
1985	287.384.372	1.148.948.654	25,01
1986	412.549.644	1.551.724.564	26,59
1987	306.640.791	1.360.982.546	22,53
1988	217.522.900	1.253.402.732	17,35
1989	215.765.325	1.366.916.311	15,78
1990	326.149.225	1.651.431.580	19,75
1991	515.096.393	1.892.295.032	27,22
1992	431.807.063	1.602.477.184	26,95
1993	296.485.315	1.503.695.448	19,72
1994	428.780.163	1.796.817.729	23,86

Fonte: Seade. *Finanças públicas dos municípios paulistas*.
Obs.: Valores deflacionados com base no IGP-DI centrado da FGV (base: 1995 = 100).

No entanto, mesmo em uma conjuntura marcada pelo aumento das receitas, o déficit orçamentário deu um salto, revelando um aumento do desequilíbrio financeiro dos municípios.

A tendência ao agravamento das finanças dos municípios também se evidencia no desempenho da atividade econômica. Desconsiderando as especificidades da base produtiva de cada município, observou-se, no período 1984-88, uma taxa média de crescimento de 2,83% do valor adicionado. No período posterior, 1989-94, este crescimento médio foi negativo, –3,07%, sendo que em 30 municípios a tendência de queda foi observada (tabela 10).

Tabela 10

Taxas anuais de crescimento do valor adicionado dos municípios-sede de governo (SP): 1984-94

Ano	Valor adicionado (R$)	Taxa de crescimento (%)
1984	25.724.952.698	–
1985	27.284.240.728	6,06
1986	33.924.572.661	24,34
1987	30.994.620.098	-8,64
1988	28.767.669.632	-7,18
1989	32.587.048.590	13,28
1990	32.050.115.856	-1,65
1991	27.468.828.333	-14,29
1992	28.758.569.212	4,70
1993	29.575.823.730	2,84
1994	23.859.288.206	-19,33
Média 1984-88	29.200.774.377	2,83
Média 1989-94	28.896.554.503	-3,07

Fonte: Seade. *Finanças públicas dos municípios paulistas.*
Obs.: Valores deflacionados com base no IGP-DI centrado da FGV (base: 1995 = 100).

Nos mesmos períodos, a receita efetiva média cresceu 5,03 e 8,89% e a despesa social, 13,04 e 7,58%, respectivamente. Para o ano de 1994, as taxas médias de crescimento destas variáveis foram: valor adicionado, –19,33%; receita efetiva, 16,9%; despesa social, 28,87%.

Ora, é preciso levar em conta que:

- a quota-parte do ICMS responde por, no mínimo, 45% da receita da maioria dos municípios;
- no estado de São Paulo, o valor adicionado gerado no município representa 76% do seu índice de participação na quota-parte;[6]
- no cálculo do índice vigente em um determinado exercício, o valor adicionado corresponde ao montante gerado nos dois exercícios anteriores e, portanto, existe uma defasagem temporal na apuração do índice; isso implica uma tendência à queda do montante da quota-parte municipal relacionada ao declínio do valor adicionado ocorrido em 1994.

Se a estes fatores acrescentarmos as oscilações no comportamento da atividade econômica no período recente e as expectativas de baixas taxas de crescimento da economia brasileira para os próximos anos, não há no horizonte perspectivas positivas em relação à situação financeira dos municípios. As receitas de transferências — que constituem a principal fonte de financiamento dos gastos da grande maioria dos municípios brasileiros — deverão declinar, pois suas bases de arrecadação estão diretamente relacionadas ao desempenho das atividades produtivas. E isto acontece num contexto no qual será difícil reduzir os gastos na área social, dada a elevada carência das condições de vida da população de baixa renda.

5. A capacidade de poupança própria corrente[7]

Seria de se esperar que nos 42 municípios do estado de São Paulo analisados tivesse ocorrido um aumento da capacidade de poupança como conseqüência da ampliação de suas bases de arrecadação após a reforma tributária de 1988.

Os indicadores relativos a esses municípios mostram que houve um crescimento da receita tributária própria.[8] Em 1990, 1991 e 1994, suas taxas

---

[6] A Lei nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993, que entrou em vigor em 1994, reduziu de 80 para 76% a participação do valor adicionado no cálculo do índice de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS.

[7] Indicador tradicionalmente utilizado nos estudos referentes às finanças públicas, que mede a capacidade de as esferas subnacionais de governo realizarem as despesas correntes contando com receitas próprias.

[8] Uma vez que a maioria dos municípios estudados é de médio e grande portes, as evoluções da receita tributária própria e, por conseqüência, da capacidade de poupança são indicadores relevantes, dado que a tributação, baseada no IPTU e no ISS, é significativa para o conjunto da arrecadação.

médias de crescimento, tanto em termos absolutos quanto em seus valores *per capita*, foram superiores às verificadas em 1986 (tabela 11). No período anterior à reforma tributária, foi este o ano em que a arrecadação atingiu seu ponto mais elevado, em razão do ciclo ascendente da atividade econômica. Na média dos dois períodos, observou-se um crescimento negativo da receita própria entre 1984 e 1988 (–8,66%), enquanto no período seguinte este crescimento foi de 13,38%.

Tabela 11

Taxas anuais de crescimento da receita tributária própria total e *per capita* dos municípios-sede de região de governo (SP): 1984-94

Ano	Taxa de crescimento da receita tributária própria (%)	Taxa de crescimento da receita *per capita (%)*
1984	–	–
1985	5,40	3,12
1986	40,26	37,29
1987	-27,52	-29,05
1988	-35,05	-36,43
1989	4,07	1,87
1990	72,64	68,99
1991	48,68	45,54
1992	-25,22	-26,80
1993	-28,18	-29,70
1994	48,09	44,96
Média 1984-88	-8,66	-10,61
Média 1989-94	13,38	10,98

Fonte: Seade. *Finanças públicas dos municípios paulistas*.

Tomando como base o ano de 1984, o índice de crescimento da receita tributária própria apresentou o comportamento observado na tabela 12.

Tabela 12

Índice de crescimento da receita tributária própria total dos municípios-sede de região de governo (SP): 1984-94

Ano	Índice
1984	100
1985	112
1986	161
1987	120
1988	85
1989	84
1990	128
1991	201
1992	169
1993	116
1994	168

Apesar desse aumento, a capacidade de poupança declinou quando se comparam suas taxas médias nos dois períodos. Como seria de se esperar, a taxa média de crescimento anual da capacidade de poupança acompanhou o movimento da receita tributária própria. Ou seja, há uma correspondência entre os anos de crescimento dessas variáveis (tabelas 11 e 13).

Tabela 13

Capacidade de poupança própria corrente (CPPC) dos municípios-sede de região de governo (SP): 1984-94

Ano	CPPC	CPPC*
1984	-2,9	-0,52
1985	-3,6	-0,58
1986	-3,4	-0,48
1987	-4,3	-0,68
1988	-6,8	-1,14
1989	-7,4	-0,94
1990	-5,3	-0,76
1991	-3,4	-0,70
1992	-4,6	-0,91
1993	-6,2	-1,10
1994	-4,8	-0,91
Média 1984-88	-4,2	-0,68
Média 1989-94	-5,3	-0,89

Fonte: Seade. *Finanças públicas dos municípios paulistas.*
* Incluindo a quota-parte do ICMS.

Mas, há um dado revelador. Como já foi indicado em relação ao período anterior, entre 1989 e 1994 a receita tributária própria apresentou um crescimento significativo que não se refletiu na recuperação da capacidade de poupança. Ao contrário, esta capacidade declinou.

Considerando que, neste mesmo período, a taxa média de crescimento do valor adicionado dos municípios foi negativa e a receita própria cresceu, isso evidencia um esforço para aumentar a arrecadação de tributos, entre eles o IPTU e o ISS. De fato, a partir de 1990, observou-se um expressivo crescimento real das receitas provenientes destes impostos. Entre 1989 e 1994, as taxas médias de crescimento do IPTU e do ISS foram, respectivamente, 15,6 e 8,2%, níveis bastante superiores aos observados no período anterior (tabela 14). Apesar deste esforço, a capacidade de poupança declinou.

Tabela 14

Taxas anuais de crescimento das receitas do IPTU e do ISS dos municípios-sede de governo (SP): 1984-94

Ano	IPTU (%)	ISS (%)
1984	-	-
1985	-10,83	16,82
1986	32,78	44,48
1987	-43,55	-7,13
1988	-43,74	-24,27
1989	-46,35	-6,09
1990	113,22	66,08
1991	250,37	2,44
1992	-41,31	-20,75
1993	-42,85	-18,76
1994	77,80	56,15
Média 1984-88	-21,69	4,38
Média 1989-94	15,63	8,22

Fonte: Seade. *Finanças públicas dos municípios paulistas.*

Como entre os períodos a taxa de crescimento das despesas sociais (46,6%) foi maior do que a da despesa total (38,6%)[9] e a participação da receita própria na receita total caiu apenas 1%, pode-se inferir que parte dos resultados desse esforço foi utilizada para financiar os gastos sociais. Uma das

[9] Valores obtidos a partir dos dados da tabela 5.

evidências desta afirmação pode ser encontrada quando se observa que, entre 1989 e 1994, a taxa média de crescimento da receita tributária própria foi mais que o dobro da apresentada pela receita total: 13,38 e 6,19%, respectivamente (tabelas 11 e 15).

Tabela 15

Taxa anual de crescimento da receita total dos municípios-sede de região de governo (SP): 1984-94

Ano	Receita total (R$)	Taxa de crescimento (%)
1984	916.032.729	-
1985	1.148.948.654	25,43
1986	1.551.724.564	35,06
1987	1.360.982.546	-12,29
1988	1.253.402.732	-7,90
1989	1.366.916.311	9,06
1990	1.651.431.580	20,81
1991	1.892.295.032	14,59
1992	1.602.477.184	-15,32
1993	1.503.695.448	-6,16
1994	1.796.817.729	19,49
Média 1984-88	1.227.421.957	8,15
Média 1989-94	1.626.202.112	6,19

Fonte: Seade. *Finanças públicas dos municípios paulistas.*

De acordo com os procedimentos metodológicos adotados neste artigo, o conceito usual de capacidade de poupança própria corrente dos municípios foi alterado, através da inclusão do valor correspondente a 80% da quota-parte do ICMS relativo ao valor adicionado que compõe o índice de participação de cada município na arrecadação deste imposto.[10]

Essa alteração implica um aumento do montante da receita própria dos municípios que é utilizada para o cálculo da capacidade de poupança. Isso,

[10] Usando alguma liberdade conceitual, pode-se afirmar que as quotas-parte do ICMS têm características que as tornam semelhantes às receitas próprias. Não são próprias, por não serem administradas localmente, mas têm como principal componente do índice de participação dos municípios o valor adicionado aí gerado. Assim, sua exclusão da categoria geral transferências governamentais constitui um recurso metodológico importante, quando se pretende apreender as especificidades das dinâmicas econômicas municipais e suas implicações na evolução das receitas. Sobre esta questão, ver Bovo (1995:110-4).

por sua vez, resulta em um aumento da capacidade de os municípios financiarem suas despesas correntes via receitas próprias. No entanto, mesmo com a adoção deste procedimento, em todos os anos e em todos os municípios esta capacidade foi negativa, tendo declinado após a reforma tributária de 1988. Ou seja, a consideração de parcela de 80% da quota-parte do ICMS como "receita própria", mesmo resultando em um aumento da capacidade de poupança, não alterou os níveis negativos (tabela 13). Dessa forma, tanto o esforço fiscal próprio quanto a imposição legal que ampliou de 20 para 25% a participação dos municípios na arrecadação do ICMS não foram suficientes para que estes pudessem financiar suas despesas correntes com recursos próprios.

Neste sentido, considerando que, entre os dois períodos, as taxas de crescimento das despesas sociais *per capita* foram maiores que as observadas para *outras despesas*,[11] respectivamente 33,59 e 11,05%, pode-se inferir que o declínio da capacidade de poupança tem uma significativa relação com o aumento dos gastos na área social. Esta evolução da despesa social e das *outras despesas* é confirmada quando são comparadas suas taxas médias anuais de crescimento nos dois períodos. Em ambos, a despesa social cresceu a uma taxa maior do que as demais despesas (tabelas 6 e 16).

Tabela 16

Valor e taxas anuais de crescimento de *outras despesas** dos municípios-sede de região de governo (SP): 1984-94

Ano	Valor *per capita* (R$)	Taxa de crescimento (%)
1984	55,24	-
1985	63,67	15,27
1986	87,40	37,26
1987	70,24	-19,63
1988	60,15	-14,36
1989	62,00	3,07
1990	82,65	33,30
1991	84,91	2,74
1992	73,25	-13,73
1993	65,02	-11,23
1994	78,15	20,18
Média 1984-88	66,48 (*A*)	(*B*/*A*)
Média 1989-94	73,83 (*B*)	11,05

Fonte: Seade. *Finanças públicas dos municípios paulistas.*
* Diferença entre *despesa total* e *despesas sociais*.

[11] O conceito de *outras despesas* refere-se à diferença entre a *despesa total* e a *despesa social*.

Embora não tenha ocorrido um declínio acentuado da capacidade de poupança nos anos finais da série, chama a atenção o fato de que este declínio foi maior no período 1989-94, quando a receita total, a receita efetiva e a receita tributária própria tiveram um comportamento ascendente em relação ao período anterior. Esse comportamento ratifica a tese de que a queda da capacidade de poupança após 1988 tem uma forte relação com a descentralização dos gastos sociais.

É sintomático que as expressivas taxas de crescimento das receitas total, efetiva e tributária própria observadas em 1994 — respectivamente 16,9, 16,9 e 48% — tenham exercido um efeito proporcionalmente pequeno no aumento da capacidade de poupança, qualquer que seja a metodologia utilizada para o seu cálculo. Quando se leva em conta que nesse ano as taxas de crescimento da despesa social e das outras despesas foram 28,9 e 22,8%, é viável atribuir o agravamento das dificuldades financeiras dos municípios ao processo de descentralização "forçada" dos gastos sociais.

6. Conclusão

Parece não haver dúvidas de que os determinantes históricos concretos do processo de descentralização das políticas sociais ocorrido nos últimos anos impediram que a política fiscal dos estados e, especialmente, dos municípios brasileiros pudesse se pautar quer pelos princípios da ortodoxia, quer pelos princípios keynesianos. Isso porque, da forma como se processou a descentralização, não restou outra alternativa às esferas subnacionais de governo do que ocupar compulsoriamente o vazio deixado pela União.

Este é um dos fatores que explica por que, no período analisado, as despesas sociais cresceram a taxas superiores às do crescimento da receita. Diante de um processo de descentralização "forçada", estados e municípios foram compulsoriamente levados a incrementar seus gastos sociais em um contexto marcado pelo improviso e pela ausência de planejamento. Essas características imprimiram àquele processo um caráter caótico e desorganizado, tendo como um de seus subprodutos a deterioração das finanças das esferas subnacionais de governo. Se é verdade que os principais condicionantes das despesas municipais são o dinamismo econômico-urbano local e a organização das prioridades que resultam de pressões de distintas naturezas, as características particulares de cada administração, no que se refere à dinâmica que cada uma impõe à política de gastos, sofreram, no período analisado, um processo de homogeneização imposto pelo caráter da descentralização ocorrida.

O fato de os municípios terem aumentado significativamente seus gastos na área social após 1988, por si só, pode ser considerado positivo, do ponto de vista do resgate da dívida social. No entanto, é necessário ir além, no sentido de reunir elementos que informem sobre a eficácia e eficiência da

execução das políticas sociais implementadas de forma descentralizada. Ou seja, estes gastos resultaram em um aumento do grau de cobertura dos serviços sociais? Contribuíram para melhorar o nível de atendimento da população? E, finalmente, qual a capacidade financeira dessas esferas de governo para dar continuidade a esse processo?

As respostas às duas primeiras perguntas exigem a realização de pesquisas que permitam quantificar e qualificar os resultados decorrentes do aumento das despesas sociais. A última remete a uma outra questão de fundo, ou seja, da perspectiva tanto da política fiscal quanto da dívida social ainda não resgatada, até que ponto os municípios serão capazes de continuar financiando as políticas sociais, nos marcos de uma descentralização "forçada", não planejada, e na ausência de uma política nacional que contemple as especificidades regionais e locais?

Os dados apresentados apontam para uma tendência ao agravamento das dificuldades financeiras dos municípios. Esse fato, aliás, não permite o exercício do otimismo, em um contexto marcado pelo aumento da dívida financeira do setor público.

É claro que o desequilíbrio financeiro dos municípios não pode ser associado a um único fator, sob o risco de se incorrer em uma análise linear. Ou seja, é preciso considerar que a elaboração do orçamento é atravessada por uma gama de interesses políticos e econômicos que influenciam sua execução. Além disso, e indo um pouco além dos limites do período estudado, após a implementação do Plano Real a manutenção de elevadas taxas de juros como suporte da âncora cambial produziu resultados desastrosos para as finanças públicas.

Os requisitos colocados pelas necessidades de financiamento do governo federal e pela política de estabilização e de ajuste estrutural da economia têm contribuído, nos últimos quatro anos, tanto para o processo de deterioração das finanças das esferas subnacionais de governo quanto para a redução dos recursos que deveriam ser destinados às políticas sociais. Um exemplo disso foi a criação do Fundo de Estabilização Fiscal, que, em 1996, subtraiu R$16 bilhões dos R$80 bilhões da área social.

O expediente utilizado pela União de reduzir e/ou atrasar os repasses dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) coloca sérios problemas para os mais de 3 mil municípios do país, cuja receita própria situa-se em torno de 10% da receita disponível. Ou seja, 90% dos recursos desses municípios advêm das transferências constitucionais, especialmente do FPM. Agrava, ainda, a situação o fato de que as principais fontes de tributação desses municípios apóiam-se no imposto predial e territorial urbano (IPTU), no imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI) e no imposto sobre serviços (ISS), impostos que apresentam maior rentabilidade (potencial de arrecadação) nos médios e grandes municípios. Nos de pequeno porte, com base

eminentemente rural, a propriedade urbana é pouco significativa e o setor de serviços é pouco expressivo. Não há, portanto, muito que arrecadar.

Nesse contexto, a descentralização e a municipalização das políticas sociais dependerão em boa medida de uma reformulação do sistema tributário, que permita ampliar as bases de arrecadação própria dos municípios. Entre outras condições, essa reformulação é importante para o equilíbrio federativo, pois a ênfase excessiva nas transferências, que caracteriza o atual sistema tributário, é incompatível com os princípios básicos do federalismo. Isso porque subordina as esferas subnacionais de governo, compromete as finanças da União e o exercício da justiça fiscal e abre espaço para a manipulação política. Considerando as tendências de centralização dos recursos e de continuidade da descentralização dos encargos, observadas nos três últimos anos, as condições para o agravamento do conflito federativo estão colocadas.

A implementação das políticas públicas encontra, atualmente, dois outros obstáculos. O primeiro, representado pela crise financeira do Estado, resultante da política econômica consubstanciada no Plano Real. O ajuste fiscal em curso demandará ainda algum tempo, até que a economia reencontre os caminhos do crescimento, condição essencial para o restabelecimento da solidariedade entre política econômica e política social. O segundo é o neoliberalismo, que, em nome da ampliação da democracia e do livre mercado, se opõe frontalmente à regulação econômica pelo Estado e à intervenção social. Como corolário, propõe o Estado mínimo. Esta estratégia conservadora de oposição à intervenção do Estado acentua as tendências inerentes ao capitalismo, isto é, a polarização, a segmentação e a exclusão econômica e social.

Sabendo-se que a natureza das mudanças no campo das políticas públicas está condicionada, por um lado, pelo conteúdo do processo de transição política da sociedade brasileira e, por outro, pelos objetivos da política econômica, o quadro atual é marcado por um sentimento de desesperança e incertezas: o país não conseguiu estabilizar a economia e simultaneamente promover a retomada do crescimento, assim como não alcançou as condições para a realização de um novo pacto federativo, por meio do qual seriam redefinidas as funções do Estado e dos governos federados no campo das políticas de desenvolvimento econômico e social.

Essas questões confirmam a tese de que a descentralização assumiu, especialmente nos anos 1990, o caráter de problemas a resolver. A construção de um processo que permita ampliar a eficiência e a eficácia das políticas públicas implementadas de forma descentralizada envolve um complexo conjunto de fatores políticos, econômicos e sociais, com reduzidas possibilidades de serem ordenados sem a necessária transformação da natureza do Estado e em um ambiente marcado pelo desmonte neoliberal e pela disputa em torno da gestão dos fundos públicos.

Referências bibliográficas

Afonso, J. R. Descentralização fiscal: ser ou não ser, não é a questão. In: Encontro Nacional de Economia, 22. *Anais*... Florianópolis, 1994.

——— & Senra, N. C. *Despesa pública: competências, serviços locais, descentralização: o papel dos municípios*. Rio de Janeiro, Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1994. (Texto para Discussão, 23.)

Almeida, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. In: Affonso, R. B. A. & Silva, P. L B. (orgs.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo, Fundap, 1996.

Arretche, M. T. S. & Rodriguez, V. A descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo: 1986-1994. Relatório-Síntese. Campinas, 1997. mimeog.

Bovo, J. M. O conceito de capacidade de poupança própria na análise das finanças municipais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *29*(1):110-4, jan./fev. 1995.

———. *Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil*. Araraquara, Unesp, 1999. (Tese de Doutorado.)

Draibe, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP* (17):86-101, 1993.

Fiori, J. L. *Instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira*. Rio de Janeiro, UFRJ, 1988. (Tese de Livre-Docência.)

———. O federalismo diante do desafio da globalização. In: Affonso, R. B. A. & Silva, P. L. B. (orgs.). *Federação em perspectiva*: *ensaios selecionados*. São Paulo, Fundap, 1995.

Kliksberg, B. Renovar a gestão social: um tema-chave para a América Latina. In: *Sociedade e Estado: superando fronteiras*. São Paulo, Fundap, 1998.

Lobo, T. Distribuição de encargos na área social. In: Affonso, R. B. A. & Silva, P. L. B. (orgs.). *Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, Fundap, 1995.

Médici, A. C. Políticas sociais e federalismo. In: Affonso, R. B. A. & Silva, P. L. B. (orgs.). *Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, Fundap, 1995.

——— & Maciel, M. C. M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-1992. In: Affonso, R. B. A. & Silva, P. L. B. (orgs.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo, Fundap, 1996.

Messere, K. C. *Tax policies in OECD countries: choices and conflicts*. Amsterdam, IBFD, 1993.

Netzer, D. State-local finance and intergovernment fiscal relations. In: Blender, A. et alii. *The economics of public finance*. Washington, D.C. The Brookings Institution, 1974.

Oliveira, F. A. *A crise do sistema fiscal brasileiro: 1965-1983*. Campinas, Unicamp, 1985. (Tese de Doutorado.)

———. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: Affonso, R. B. A. & Silva, P. L. B. (orgs.*). Federação em perspectiva: ensaios selecionados.* São Paulo, Fundap, 1995.

Rezende, F. Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*. São Paulo, *15*(3), 1995.

———. Financiamento das políticas públicas: problemas atuais. In: Affonso, R. B. A. & Silva, P. L. B. (orgs.*). Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, Fundap, 1995.

Tanzi, V. Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. In: Annual Bank Conference on Development Economics. *Proceedings*... Washington, D.C., 1995.