

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Ano 55  
Número 3  
Jul-Set 2004  
ISSN: 034/9240

**Federalismo e relações intergovernamentais:  
os consórcios públicos como instrumento de  
cooperação federativa**

*Rosani Evangelista da Cunha*

**A trajetória dos programas de transferência de  
renda no Brasil: o impacto da variável federativa**

*Elaine Cristina Lício*

**O túnel no fim da luz: a privatização do  
setor elétrico em Mato Grosso**

*Vinícius de Carvalho Araújo*

*Ensaio*

**Dilemas contemporâneos das políticas públicas**

*Kelly Cristiane Sartório*

*Ensaio*

**Políticas sociais: focalização versus universalização**

*André Luis L. R. Saraiva*

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Ano 55  
Número 3  
Jul-Set 2004

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Comunicação e Pesquisa*

Celio Y. Fujiwara

*Diretor de Gestão Interna*

Augusto Akira Chiba

*Diretora de Desenvolvimento Gerencial*

Margaret Baroni

*Diretora Interina de Formação Profissional*

Elisabete Ferrarezi

---

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública – v.1, n.1 (nov. 1937) – Ano 55, número 3 (Jul-Set/2004). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública — Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

---

*Conselho editorial:* Bárbara Freitag-Rouanet; Fernando Luis Abrucio; Helena Kerr do Amaral; Hélio Zylberstajn; Embaixador João Almino de Souza Filho; Lúcia Melo; Luiz Henrique Proença Soares; Marcel Burzstyn; Marco Aurelio Garcia; Marcus André Melo; Maria Isabel Valadão de Carvalho; Maria Paula Dallari Bucci; Maria Rita G. Loureiro Durand; Nelson Machado; Paulo Motta; Reynaldo Fernandes; Silvío Lemos Meira; Sônia Miriam Draibe; Tarso Fernando Herz Genro; Vicente Carlos Y Pla Trevas; Zairo B. Cheibub.

*Comissão editorial:* Helena Kerr do Amaral; Célio Y. Fujiwara; Maria Rita Garcia de Andrade; Mônica Lúcia Rique Fernandes; Elaine Cristina Licia; Livino S. Neto; Claudia Yukari Asazu.

*Colaboradores:* Antonio Augusto Junho Anastasia; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Clarice Gomes de Oliveira; Eli Diniz; Henrique Flávio Rodrigues Silveira; João Geraldo Piquet Carneiro; José Carlos Vaz; José Luís Pagnusat; José Mendes de Oliveira; Livia Barbosa; Marcelo Barros Gomes; Marco Antonio de C. Acco; Marco Aurélio Nogueira; Maria das Graças Rua; Nilson do R. Costa; Paulo Henrique Ellery L. da Costa; Paulo Modesto; Sérgio Azevedo; Sideni P. Lima; Teresa Cristina Cotta.

*Editor:* Celio Y. Fujiwara – *Coordenador-geral de editoração:* Livino Silva Neto – *Supervisão gráfica:* Rodrigo Luiz R. Galletti – *Revisão:* Juliana Girão de Moraes; Luis Antonio Violin – *Projeto gráfico:* Francisco Inácio Homem de Melo – *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos.

© ENAP, 2004

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) - Exemplar avulso: R\$ 12,00

*Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no site da ENAP: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)*

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília - DF

Telefone: (61) 445 7096 / 445 7102 – Fax: (61) 445 7178

# Sumário

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 55  
Número 3  
Jul-Set 2004

- Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios  
públicos como instrumento de cooperação federativa 5  
Federalism and Intergovernmental Relations: *public consortia*  
*as instruments of federative cooperation*  
*Rosani Evangelista da Cunha*
- A trajetória dos programas de transferência de renda no  
Brasil: o impacto da variável federativa 37  
The Trajectory of Income-Transfer Programmes in  
Brazil: the impact of the federative variable  
*Elaine Cristina Lício*
- O túnel no fim da luz: a privatização do setor elétrico em  
Mato Grosso 61  
The tunnel at the end of the light: the privatization of  
the electric sector in Mato Grosso  
*Vinícius de Carvalho Araújo*
- Ensaio*  
Dilemas contemporâneos das políticas públicas 87  
Contemporary dilemmas of the public policies  
*Kelly Cristiane Sartório*
- Ensaio*  
Políticas sociais: focalização *versus* universalização 91  
Social policies: focalization versus universalisation  
*André Luis L. R. Saraiva*



# Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa\*

Rosani Evangelista da Cunha<sup>1</sup>

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 55  
Número 3  
Jul-Set 2004

## Federalismo e relações intergovernamentais

Federação pode ser definido como forma peculiar de organização do Estado, em que coexistem diferentes esferas territoriais dotadas de poder. Essa forma de organização está baseada em pacto inscrito em Constituição Federal e mecanismos que permitem equilíbrio entre autonomia e interdependência. Demanda, para sua efetividade, não só o reconhecimento da autonomia de cada uma das esferas territoriais de poder, mas, também, a construção de instituições, regras, culturas e relações entre os governos, de maneira a permitir formas de cooperação e coordenação federativa.

Federação pode ser definido, acima de tudo, como pacto e processo de (re)pactuação permanente. Pacto de fundação, materializado no contrato constituinte e em diferentes momentos de construção de acordos e negociação de políticas entre seus governantes. Pacto entre unidades territoriais e políticas diferentes que escolhem continuar juntas. Daniel Elazar define federação como:

“O termo “federal” é derivado do latim *foedus*, o qual [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles” (ELAZAR apud ABRUCIO, 2000, p. 34).

Rosani  
Evangelista da  
Cunha,  
Especialista em  
Políticas  
Públicas e  
Gestão  
Governamental,  
é Assessora  
Especial da  
Subchefia de  
Assuntos  
Federativos da  
Secretaria de  
Coordenação  
Política e  
Assuntos  
Institucionais  
da Presidência  
da República.

Contato:  
[rosani.cunha@  
planalto.gov.br](mailto:rosani.cunha@planalto.gov.br)

Fernando Abrucio afirma que toda federação deriva de uma situação caracterizada por duas condições específicas: a) as desigualdades que conformam determinada nação, sejam elas étnicas, lingüísticas, socioeconômicas locais/regionais, culturais, políticas e mesmo a extensão ou diversidade física do seu território; e b) o que o autor define como “condição federalista”, que é a defesa de uma unidade apesar da diversidade, com a convivência entre autonomia, especificidades locais/regionais e integridade territorial.

Nos Estados federais, os entes federativos são dotados de autonomia, que, respeitados os limites constitucionais, é materializada em organização administrativa própria, em competência tributária específica, em responsabilidades por determinadas políticas públicas, em poder para editar leis em suas esferas de competência de forma simultânea, mas esses entes federativos são interdependentes. Entender as formas pelas quais os governos se relacionam para equilibrar autonomia e interdependência, para processar situações decorrentes da tensão e dos conflitos entre o local e o nacional, entre unidade e diversidade, entre competição e cooperação, é central para entender a própria federação. Segundo Abrucio, as relações intergovernamentais devem ser regidas pela construção de redes de controle e cooperação e não por uma dicotomia entre centralização e descentralização. Diz ele:

“A soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso se estabeleça uma *relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles*. Este equilíbrio revela-se essencial, pois as federações são, por natureza, marcadas pela diversidade e pelo conflito, por um lado, e pela necessidade de compatibilizar, democraticamente, os propósitos locais com os nacionais, por outro. É preciso estabelecer, então, um relacionamento intergovernamental que evite a desagregação, a descoordenação e a competição selvagem entre os entes federativos, construindo um ambiente de cooperação sob um marco pluralista” (ABRUCIO, 2001, p. 35).

Embora as relações intergovernamentais sejam característica comum e se manifestem de forma cotidiana nas federações, as negociações e a interlocução federativa nem sempre se dão de forma harmoniosa. Analisando a experiência internacional e, em especial, o caso do Canadá, Meekison afirma que as fontes comuns de conflito nas relações intergovernamentais são:

- disputas sobre jurisdição constitucional;
- disputas sobre compartilhamento de receita ou a questão do desequilíbrio fiscal vertical;

- disputas levantadas pelo desequilíbrio fiscal horizontal;
- disputas sobre o poder federal de gastos;
- disputas sobre as políticas de desenvolvimento regional e a questão de quais províncias se beneficiam mais com os gastos federais;
- disputas sobre o controle dos recursos naturais;
- disputas levantadas pelas diferenças culturais, lingüísticas ou religiosas;
- ideologias conflitantes entre os partidos políticos;
- confronto de personalidades;
- falta de consulta intergovernamental e a decorrente ação unilateral por qualquer ordem de governo” (MEEKISON, 2003, p. 6).

Os Estados federais organizam-se de forma diferenciada para processar esses conflitos e para negociar o compartilhamento de decisões e responsabilidades, não havendo um modelo único de relações intergovernamentais. Tanto as regras formalmente inscritas como as relações informais têm relevância nos processos de interlocução federativa. As experiências internacionais e, de forma específica, aquelas discutidas por ocasião da realização do seminário “Mecanismos de Articulação e Gestão Intergovernamental: Experiência Internacional e Desafios para o Brasil”<sup>2</sup> permitem observar que uma importante diferença relacionada às relações intergovernamentais se expressa no grau de institucionalização existente em cada país. Na Alemanha, por exemplo, fóruns de pactuação federativa possuem poder de decisão ao qual todos os participantes se submetem. Nos Estados Unidos,

“[...] os mecanismos de coordenação e gestão intergovernamental são elementos externos ao sistema político [...] os casos da Austrália e Canadá constituem modelos intermediários, onde valores como equidade e solidariedade social se combinam de forma mais ou menos tensa com o caráter competitivo das relações intergovernamentais que envolvem os governos federal e provinciais/estaduais. [...] Finalmente, os casos da Índia e do México permitem discutir as dificuldades na construção de relações intergovernamentais equilibradas em Estados federados com grandes heterogeneidades/desequilíbrios regionais” (COSTA, 2003).

Simeon também afirma que as relações intergovernamentais “variam de país para país e dentro dos países, em períodos de tempo diferentes e em áreas de política diferentes”. Ele considera, no entanto, que alguns “padrões variáveis” podem ser considerados como referência para avaliar as diferentes experiências em curso. São eles: a) o grau de institucionalização ou formalização dos instrumentos de interlocução; b) o equilíbrio entre o que ele denomina de intergovernamentalismo “executivo”



e “legislativo”, ou seja, o papel desempenhado pelos poderes da República nas relações federativas; c) o equilíbrio de poder entre os governos, se existe ou não uma hierarquia entre “governos superiores e inferiores”; d) o equilíbrio entre cooperação e conflito, se as relações são mais competitivas ou cooperativas; e) a forma de resolução de disputas, se em processos mais informais ou sob o arbítrio dos tribunais; f) o papel das instituições intergovernamentais como instâncias de tomada de decisão, se são instâncias de troca de informações e idéias ou fóruns para decisões formais e obrigatórias para os participantes; e g) o lugar do governo local, que, no caso brasileiro, tem papel diferenciado em relação a outros Estados federados, uma vez que também são reconhecidos como entes federativos. (SIMEON, 2003, p. 153).

## **A organização federativa do Estado brasileiro**

O texto constitucional de 1988, ao definir que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inovou no desenho federativo do Estado brasileiro. Sem similar na experiência internacional, a Constituição consagrou um desenho de Federação trina, dando aos municípios *status* de entes da Federação semelhante ao dos estados e da União. Essa definição constitucional foi acompanhada de descentralização fiscal e de políticas públicas sem precedente na história do país. Em seu art. 1º, o texto constitucional afirma que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em estado democrático de direito [...]” (BRASIL, 2001, p.13).

O art. 60 da Constituição brasileira, ao regulamentar os procedimentos para reformar seu texto, define, em seu § 4º, inciso I, que a forma federativa do Estado brasileiro não será objeto de deliberação por meio de emenda constitucional, o que caracteriza a Federação como cláusula pétrea, não sujeita a revogação ou modificação. A organização federativa do Estado brasileiro inscrita na Constituição de 1988 é, no entanto, bastante antiga, tão antiga quanto a proclamação da República, ocorrida em 1889. Diferentemente da experiência de outros países, a Federação brasileira não nasceu da articulação de esferas autônomas de governo. Rui Affonso, em conferência proferida para integrantes do Partido Socialista Brasileiro, discute a origem do federalismo brasileiro. Ao responder à pergunta “Por que alguns Estados se federaram?”, afirma que:

“Eles se federaram por vários motivos, ou porque resultam historicamente da desagregação de um império e que, por algum

motivo, ainda querem manter uma certa unidade, ou, pelo contrário, foram constituídos por estados, colônias ou províncias que se uniram, se federaram, mas, por conta de diferenças étnicas, religiosas, regionais, culturais, desejam manter alguma dose de autonomia, preservar alguma autonomia política.

São esses os dois grandes movimentos de constituição histórica das federações. Claramente, o nosso corresponde ao primeiro caso. Éramos parte de um império, e a Federação constituiu numa forma de preservar a unidade com certa autonomia para as partes, para as províncias” (AFFONSO, 1999, p. 66).

O mesmo autor afirma que somos um país onde o termo “federação” tem sido associado à idéia de descentralização. Segundo ele, na história brasileira, descentralização confunde-se com redemocratização, uma vez que “[...] ao longo dos anos 60 e 70, o Governo Federal identificou-se com a centralização (fiscal e política) e com o autoritarismo” (AFFONSO, 1995, p. 57).

Em seu nascimento, o desenho federativo esteve associado ao que Francisco Oliveira denomina de “paradoxo oligárquico”, pautado pela autonomia dos estados, que, por sua vez, eram dominados por elites latifundiárias. Diz Oliveira: “A Federação, pois, resumia-se à soma dos estados e estes, por sua vez, representavam o espaço de dominação oligárquica. É claro que esse espaço não se dava sem contestação. À União, propriamente dita, restava muito pouco”. Ao longo da história, o federalismo brasileiro teve diferentes desenhos constitucionais, com competências e graus de autonomia diferenciados e, ao mesmo tempo, conviveu com oscilações de regimes mais ou menos centralizados e mais ou menos democráticos (OLIVEIRA, 1996, p. 80).

Em toda a sua trajetória, o federalismo brasileiro convive com o problema das desigualdades sociais e econômicas regionais, o que se explica, em parte, pela extensão continental do país, com seus mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados, onde vivem cerca de 179 milhões de habitantes. Do ponto de vista lingüístico, étnico e cultural, a Federação brasileira é bastante homogênea, ao contrário do que ocorre relativamente ao desenvolvimento socioeconômico, em que há heterogeneidade, diversidade e conflitos relacionados às desigualdades. Affonso, no seminário citado anteriormente, comenta as desigualdades existentes no país e diz que somos uma federação com

“[...] características muito peculiares. Se nós a compararmos com outras federações, os senhores verão que salta aos olhos, em primeiro lugar, dois atributos muito distintivos do Brasil. O primeiro é a nossa vastidão territorial. Nós somos um país continental. O

segundo é a nossa heterogeneidade socioeconômica. É vasto, mas é heterogêneo. E por isso alguns dizem: é continente, mas é arquipélago! É continente em termos territoriais, em termos de desenvolvimento econômico, mas é arquipélago em termos das enormes diferenças socioeconômicas. Mais do que a diversidade, como existe em outros países, nós temos diferenças, nós temos disparidades, temos heterogeneidades” (AFFONSO, 1999, p. 67).

Alguns dados são ilustrativos de tais desigualdades. Enquanto a Região Norte detém 41,8% da área total do país, em 1996, ela contribuía com apenas 5,1% do Produto Interno Bruto (PIB) e 6,3% da população brasileira. No mesmo período, na Região Nordeste, viviam 28,9% da população brasileira, numa área de 18,5% do território nacional, contribuindo com 13,5% do PIB. Na Região Sudeste, com 10,8% do território, em 1996, viviam 42,7% da população, concentrando 58% do PIB. No Sul, com 6,7% do território, viviam 15,1% da população, concentrando 15,8% do PIB e, finalmente, no Centro-Oeste, com uma área de 22,2% do território nacional, viviam 7% da população do país, contribuindo com 7,3% do PIB. Considerando também como referência o ano de 1996, a taxa de alfabetização no país era de 85%. No entanto, ela tinha variação acima de 90% nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e no Distrito Federal e abaixo de 60% em cinco estados do Nordeste (DINIZ, 2000, p. 23, 25).

Também entre os municípios a situação é desigual e o amplo processo de desmembramento de municípios posterior a 1988 aprofundou as disparidades locais e regionais. Convivem, por exemplo, municípios como São Paulo e Borá, ambos no Estado de São Paulo. O primeiro com mais de 10,6 milhões de habitantes e o segundo com cerca de 800 moradores. Embora pouco mais de 20% da população brasileira viva em municípios com até 20 mil habitantes, estes representam 73% do total de municípios existentes no país. No outro extremo, em apenas 0,6% dos municípios, ou seja, 32 deles, residem 48 milhões de brasileiros, o que representa 27,8% da população total do país.

Um excessivo número de municípios, a maior parte constituída a partir de 1988, depende quase que exclusivamente de transferências federais para sua sobrevivência, com baixa arrecadação própria. Abrucio cita estudo de Gomes e Mac Dowell, que demonstra que a receita corrente própria dos municípios é de, em média, 33,5% no Brasil. Essa participação varia, no entanto, de apenas 8,9% nos municípios com até 5 mil habitantes a 55,9% nos municípios com mais de 1 milhão de habitantes. Varia de, em média, 17,9% nos municípios localizados no Nordeste a 41,0% naqueles localizados na Região Sudeste.

A Constituição de 1988 reforçou o processo de descentralização, de transferência de atribuições para os estados e municípios e de fortalecimento do poder local que o país vivia desde a década de 1970. Esse processo, no entanto, não foi acompanhado de mecanismos eficazes de coordenação e relações intergovernamentais. No período posterior a 1988, ao contrário de relações cooperativas e solidárias entre os entes federados, o que se observou foi um intenso processo de competição horizontal e vertical. As experiências de relação intergovernamental em curso são setoriais ou envolvem conjuntos específicos de entes federados, como, para citar as mais conhecidas, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz); a Comissão Intergestores Tripartite, instância de negociação entre gestores do setor saúde; os consórcios de municípios, estes organizados de forma institucional e jurídica precária. Mais recentemente, no início de 2003, foi instituído o Comitê de Articulação e Pactuação Federativa, instância de negociação entre o Governo Federal e os municípios<sup>3</sup>.

O tema da coordenação e cooperação federativa, embora seja componente intrínseco da organização dos Estados federais, ganha ainda maior relevância no caso brasileiro em função da convivência de três entes federativos. Em algumas situações, nos espaços metropolitanos, por exemplo, a ausência de formas de pactuação federativa agrava os problemas sociais e urbanos aí concentrados. Esse é território em que a presença de articulação horizontal e vertical é condição necessária para a viabilidade da gestão de diferentes políticas públicas.

Outra situação a ser considerada como dependente de mecanismos de coordenação federativa é a fragmentação de municípios, fenômeno observado mais intensamente na década de 1990. Apenas no período compreendido entre os anos de 1988 e 2000, o número de municípios cresceu de 4.189 para 5.600 e mais de mil dos novos municípios têm menos de 10 mil habitantes. Um grande número de municípios brasileiros tem baixa capacidade institucional, dificuldades de ordem técnica, gerencial, financeira e mesmo de escala para o desempenho de suas competências. Situação semelhante é observada em alguns estados, em especial naqueles recém-constituídos, que também possuem baixa capacidade técnica e gerencial. Tanto nos casos de extensas conurbações como nos pequenos e micro-municípios, os mecanismos de coordenação federativa são essenciais.

Alguns temas da agenda dos governos também demandam trabalho cooperado e coordenado em sua implementação, como aqueles de responsabilidade partilhada, entre eles as políticas de desenvolvimento regional e urbano e as políticas que funcionam de forma sistêmica, caso do Sistema Único de Saúde (SUS) e, pelo menos, como concepção, da proposta do Sistema Único de Segurança Pública.

Como agravante da já complexa construção de uma federação com três esferas autônomas de governo, o desenho federativo brasileiro, sua regulamentação e mesmo o aperfeiçoamento de alguns de seus dispositivos ainda não foram finalizados. Entre os dispositivos centrais que compõem esse desenho federativo ainda inconcluso, merecem destaque: a regulamentação dos procedimentos e critérios para criação, fusão e incorporação de municípios; os instrumentos de gestão, negociação e compartilhamento de responsabilidades em regiões metropolitanas; regulamentações quanto às atribuições e aos mecanismos de cooperação para a implementação das políticas definidas como comuns no art. 23 da Constituição; e a definição da titularidade sobre alguns serviços públicos específicos. Destaque-se também que as formas de operacionalização e de pactuação entre os entes federados foram deixadas à margem de regulamentação do texto constitucional.

Completar o desenho federativo brasileiro não é processo que possa ser levado a termo no curso de um único governo, em função da complexidade da matéria e de alguns contenciosos que o cercam. Assim, a criação de ambiente normativo favorável à formação de *consórcios públicos*, bem como à *gestão associada de serviços públicos*, entendidos como instrumentos de cooperação e coordenação federativa, foi identificada como prioridade do Governo Federal. A aprovação, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei que trata desse assunto, no entanto, não é suficiente para finalizar o desenho e a implementação do federalismo cooperativo no país.

## **A experiência brasileira de consórcios intermunicipais**

A possibilidade legal de atuação associada entre municípios está presente no país desde o século XIX. É preciso salientar, no entanto, que, naquele momento, os municípios não tinham o *status* constitucional de entes federados e eram unidades administrativas dos estados-membros. Assim, todas as questões atinentes aos municípios eram disciplinadas pelas Constituições estaduais. A única menção aos municípios feita na Constituição da “República dos Estados Unidos do Brasil”, de 1891, está no art. 68, que diz: “Os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 2004).

A Constituição paulista de 1891, por exemplo, em seu art. 56, dispunha sobre o tema da associação de municípios: “As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, de aprovação do Congresso do Estado as resoluções que nesse caso tomarem” (SÃO PAULO, 2004).

O tema é retomado pela Constituição de 1937 que, em seu art. 29, dispunha que “Os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins”. No entanto, naquele momento o país vivia sob o Estado Novo e, apesar do disposto na Carta de 1937 sobre a possibilidade de associação, o dispositivo não se efetivou. As relações entre os governos davam-se segundo o estabelecido por atos unilaterais do Governo Federal (BRASIL, 2004).

Foi somente com o advento da Constituição de 1946 que a questão da cooperação federativa foi retomada. É sob a égide dessa Constituição que é criado instrumento inovador de cooperação que, algumas décadas depois, ainda em funcionamento, inspirou a proposta de regulamentação dos *consórcios públicos*, formatada pelo Governo Federal, ou seja, a criação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), instituído pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, como autarquia interestadual, que objetiva o desenvolvimento da Região Sul do Brasil. O BRDE é, portanto, um instrumento de cooperação entre estados e constituiu-se em pessoa jurídica de direito público que integra a administração indireta de mais de um ente federativo.

“O BRDE é uma instituição financeira pública de fomento criada pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná em 15 de junho de 1961. Organizado como autarquia interestadual, o banco conta com autonomia administrativa e personalidade jurídica próprias. Como autarquia, com capital partilhado igualmente entre os estados-membros, seu acervo integra o patrimônio desses estados, que são subsidiariamente responsáveis por suas obrigações” (BRDE, 2004).

Com o crescimento da atuação dos municípios em diferentes áreas de políticas públicas, em especial por volta da década de 1970, antes mesmo do novo desenho federativo formalizado pela Constituição de 1988, os mecanismos de consorciamento expandem-se e ganham visibilidade.

Em seu trabalho sobre as experiências de consórcios municipais como alternativa de integração regional, Maria do Carmo Cruz afirma que as primeiras experiências de consorciamento de municípios aconteceram no Estado de São Paulo. Na década de 1960, foi criado o Consórcio de Promoção Social da Região de Bauri e, na década de 1970, o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba. Também em São Paulo foi constituído o consórcio intermunicipal de saúde, que posteriormente serviu de inspiração para um conjunto de outros municípios brasileiros – o Consórcio de Penápolis –, organizado em 1986. Essa autora lembra o destacado

papel do ex-governador do estado, André Franco Montoro, no incentivo à formação de consórcios entre municípios para processar as agendas de desenvolvimento microrregional e de produção de alimentos.

Analisando o caso do Consórcio Intermunicipal de Saúde de Penápolis, Lara afirma que a experiência, “na falta de normas específicas na legislação brasileira, foi influenciada pela experiência européia, especialmente pela experiência italiana em que o consórcio é uma agregação superior ao município, com personalidade jurídica própria, e é declarado pessoa jurídica de direito público”. A possibilidade de sua organização como pessoa jurídica de direito público, no entanto, não estava amparada pela legislação vigente naquele período, razão pela qual o Consórcio de Penápolis organizou-se como pessoa jurídica de direito privado (LARA, apud REIS, 2004, p. 116).

Tradicionalmente, os consórcios foram entendidos como instrumento a ser utilizado pelos municípios, em especial aqueles do interior e de pequeno porte, apenas e tão-somente entre entes de igual natureza, organizados para atender necessidades setoriais específicas de seus habitantes.

Analisando as experiências de consorciamento inscritas no banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas, no período de 1996 e 2000, Cruz afirma que a maioria dos casos encontrados é de consórcios entre municípios com até 30 mil habitantes, localizados nas regiões Sul e Sudeste, que processam agendas setoriais e estão organizados sob a forma de associação civil de direito privado<sup>4</sup>.

Do ponto de vista jurídico-institucional, historicamente dois modelos de consorciamento ocuparam, e ainda ocupam, a arena. O primeiro, ao reconhecer a dificuldade dos municípios em realizar ações de forma isolada, propugnava pela celebração de pacto com a conseqüente criação de nova pessoa jurídica, constituída por vários municípios. A forma mais adotada, considerando essa concepção específica, é a de associação civil, regulada pelo direito privado. Esse procedimento tem levado a situação contraditória, uma vez que a soma de uma pessoa jurídica de direito público com outras pessoas jurídicas de direito público resulta em pessoa jurídica de direito privado.

Uma segunda corrente, que tem como principal referência o jurista Hely Lopes Meirelles, defende a figura do consórcio administrativo, que é definido como:

“*Consórcios – Consórcios administrativos* são acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas fundacionais ou paraestatais, *sempre da mesma espécie*, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.

O que caracteriza o *consórcio* e o distingue do *convênio* é que este é celebrado entre pessoas jurídicas de espécies diferentes, e



aquele só o é entre entidades da mesma espécie. Feita essa distinção, todos os princípios e preceitos regedores dos convênios são aplicados aos nossos *consórcios administrativos*, como válidas para estes ficam sendo as observações que fizemos quanto à organização e direção daqueles.

Entre nós o consórcio usual é o de municípios, para a realização de obras, serviços e atividades de competência local, mas de interesse comum intermunicipal de toda uma região. Com essa *cooperação associativa* das municipalidades reúnem-se recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só prefeitura não teria para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos” (MEIRELLES, 1991, p. 352)<sup>5</sup>.

O próprio Meirelles, no entanto, articula os dois modelos, ao reconhecer que o consórcio administrativo, por ser acordo de cooperação entre municípios sem capacidade para “exercer direitos e assumir obrigações em nome próprio”, precisa, para a efetividade das suas ações, estar acompanhado de instituição civil que assuma tais obrigações. Várias das experiências de consórcios de municípios têm esse formato. Diz Meirelles:

“Entendemos que os consórcios dependem de autorização para serem validamente celebrados, e como não são pessoas jurídicas não têm capacidade para exercer direitos e assumir obrigações em nome próprio, pelo que é de toda conveniência a organização de uma entidade civil ou comercial, paralela, que administre os seus interesses e realize os seus objetivos como desejado pelos consorciados” (MEIRELLES, 1991, p. 352).

Maria Sylvia Di Pietro, ao comentar a posição de Meirelles sobre o tema, anteriormente transcrita, diz que,

“Quanto a criar uma sociedade, civil ou comercial, com o fim específico de administrar o consórcio, não há fundamento legal no direito brasileiro, se essa entidade for privada. Estaria havendo uma terceirização da gestão pública. Ora, se o consórcio administra serviços públicos e se utiliza de bens do patrimônio público, não há como fugir ao regime jurídico publicístico, especialmente no que diz respeito à observância dos princípios constitucionais pertinentes, como exigência de licitação para celebração de contratos e concurso público para seleção de pessoal” (DI PIETRO, 2002, p. 296).

De 1999 a 2000, a Comissão de Saúde da Assembléia Legislativa de Minas Gerais e o Tribunal de Contas do Estado realizaram avaliação das experiências de consórcios intermunicipais de saúde existentes no



estado, que, de forma clara, ilustra as polêmicas e os problemas decorrentes da constituição de consórcios entre entes públicos sob a forma de entidade de direito privado<sup>6</sup>. Do ponto de vista da natureza jurídica, o estudo comprovou, segundo o pesquisador Gilberto Reis, que os consórcios intermunicipais pesquisados “são associações civis, registradas em cartório como pessoa jurídica de direito privado”. Ainda segundo esse pesquisador, do ponto de vista administrativo, há utilização de estruturas típicas de associações civis que

“[...] chamam a atenção para a aberração e confusão organizacional instituídas. [...] De maneira geral, a mesma confusão prevalece em relação às normas administrativas, uma vez que, apesar de alguns consórcios responderem que respeitam a legislação pertinente ao direito público, utilizam-se de instrumentos característicos de instituições de direito privado. Efetivamente, na administração dos recursos humanos, no regime de admissão de pessoal, na aquisição de materiais, na contratação de serviços de terceiros e na utilização de serviços contábeis, foi verificada a predominância das normas do setor privado. Como a totalidade dos recursos financeiros são decorrentes de repasses dos municípios e do Ministério da Saúde e o patrimônio formado/adquirido é decorrente da utilização de dinheiro público, repassado por convênios com o estado ou adquirido com recursos repassados pelos municípios, fica clara a dificuldade enfrentada pelos ordenadores de despesas quanto à prestação de contas desses recursos” (REIS, 2004, p. 38).

Independentemente do modelo jurídico-institucional utilizado, a pertinência da constituição dos consórcios intermunicipais não está livre de polêmicas. O setor saúde, de forma específica, área em que se observa o maior número de municípios consorciados, tem produzido debate setorial intenso e eivado de conflitos. Segundo Luisa Guimarães, as posições contrárias ao uso desse instrumento utilizam argumentos de que os consórcios refletem efeitos negativos da descentralização de políticas públicas, como descoordenação entre entes governamentais e fragmentação de recursos financeiros. Essas estruturas competiriam com as atribuições dos estados-membros e são de baixa institucionalidade. Como argumentos favoráveis, aparecem aqueles que afirmam que os consórcios são instrumentos de relações intergovernamentais cooperativas, com potencial para superar assimetrias de capacidades e permitir o exercício das novas responsabilidades dos entes governamentais no setor saúde. Guimarães demonstra concordância com esta última visão e cita Abrucio e Costa para ilustrar sua posição:

“O desenvolvimento de consórcios intermunicipais de saúde ocorreu tendo como contexto a implantação da descentralização da

responsabilidade pela atenção à saúde e a adoção desse instrumento foi um recurso utilizado pelos gestores para superar de forma cooperativa dificuldades na execução das novas funções assumidas. A direção e a extensão da descentralização no processo de implantação da reforma do sistema sanitário brasileiro conformaram, nesse sentido, campo de surgimento e desenvolvimento de consórcios. Esses foram implantados em tempos de reforma do Estado e no contexto federativo como iniciativas de correção de distorções da gestão do sistema, com potencial para consolidar o processo de descentralização de forma cooperada e coordenada” (ABRUCIO; COSTA apud GUIMARÃES, 2003, p. 27).

Apesar das polêmicas em torno do tema e das limitações institucionais dos consórcios de municípios, em especial aquelas decorrentes da precariedade de ordem jurídica, estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o objetivo de analisar o perfil dos municípios brasileiros, mostra que a modalidade de consorciamento tem larga utilização no país, pelo menos do ponto de vista formal. O estudo reflete informações obtidas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada em 2001, nas prefeituras dos 5.560 municípios brasileiros, ou seja, não analisa a efetividade do funcionamento dos consórcios, apenas pergunta aos municípios se participam ou não de consórcios e em que modalidade de política pública.

Segundo o estudo, o setor em que o consorciamento é mais utilizado é justamente o da saúde. Informam ter participação em consórcios de saúde 1.969 municípios, cerca de 35% do total dos municípios brasileiros. Destes, 80% têm menos de 20 mil habitantes e, se considerarmos aqueles com até 100 mil habitantes, 97% do total de municípios consorciados na área de saúde são de pequeno e médio porte. Em seguida, encontram-se as experiências de consórcios para a aquisição e o uso compartilhado de máquinas e equipamentos, modalidade informada por 669 municípios, ou seja, 12% do total. Em terceiro lugar, os municípios informam as iniciativas de trabalho conjunto na área de tratamento e disposição final do lixo, com 216 municípios participantes. Nesta última área, encontra-se um diferencial: é a modalidade com maior adesão dos municípios de grande porte, aqueles com mais de 100 mil habitantes.

Uma experiência de consórcio importante e merecedora de análise é a do Consórcio do ABC. Dentre as inovações apresentadas pelo caso do Consórcio do ABC, destacam-se a agenda de atuação a partir da qual foi constituído, que inclui políticas sociais, de infra-estrutura urbana e de desenvolvimento local/regional, mais abrangente, portanto, que a maioria dos consórcios entre municípios, e, ainda, o fato de que é uma forma de cooperação entre municípios de grande porte, localizados em região

metropolitana e não no interior do país. O Consórcio ABC também inova no desenho institucional, inclusive com participação do estado e de setores organizados da sociedade civil. Como a grande parte dos consórcios em funcionamento, o Consórcio ABC utiliza a figura da associação civil de direito privado. Abrucio comenta a experiência do Consórcio ABC e afirma que

“a experiência do Grande ABC, a despeito das condições desfavoráveis no plano federativo, logrou estabelecer um modelo de coordenação regional bastante amplo, lastreado em instâncias próprias e com uma longevidade rara nesta área. Mais importante: conseguiu montar uma rede federativa, horizontal e vertical, envolvendo a sociedade civil, os sete municípios da região e o governo estadual” (ABRUCIO, 2001, p. 230).

Mesmo com o sucesso da iniciativa e a efetividade das ações consorciadas, os gestores do Consórcio ABC e os estudos realizados a partir da experiência também concordam que a fragilidade institucional é o principal problema a ser sanado. Essa fragilidade, no caso concreto do Consórcio ABC, pode ser ilustrada pela dificuldade em obter financiamento, por dificuldades de planejamento de longo prazo, por questionamentos jurídicos e pela dependência de indivíduos que se apropriam e “carregam” a iniciativa. É amplamente reconhecida a relevância que teve, por exemplo, o ex-Prefeito Celso Daniel para a constituição e continuidade desse consórcio.

Os dirigentes do Consórcio ABC encontram-se entre aqueles gestores de consórcios que demandaram do Governo Federal iniciativas no sentido de propor ao Congresso Nacional projeto de lei que dê consistência jurídica aos *consórcios públicos*, possibilitando a constituição da figura jurídica de direito público. Ao mesmo tempo, a experiência vivida pelo Consórcio ABC serviu de referência para a elaboração do projeto de lei formatado pelo Governo Federal.

### **A cooperação federativa por meio dos consórcios públicos**

Apesar do uso corrente do instituto de consórcios intermunicipais<sup>7</sup>, suas debilidades institucionais e os recorrentes questionamentos jurídicos levaram o Governo Federal a propor, no bojo da proposta de emenda constitucional da Reforma Administrativa, o reconhecimento constitucional dos *consórcios públicos*. A proposta, formulada pelo Governo Federal em 1995, previa expressamente sua personalidade jurídica e a possibilidade dos entes governamentais executarem de forma conjunta a *gestão associada de serviços públicos*.

A exposição de motivos que acompanhou a mensagem do presidente da República no envio do projeto ao Congresso Nacional definia que o objetivo da proposta era<sup>8</sup>

“*viabilizar o federalismo administrativo*: a introdução de novos formatos institucionais para gestão em regime de cooperação dos serviços públicos, envolvendo a União, estados, Distrito Federal e municípios e a remoção de obstáculos legais à transferência de bens e de pessoal aprofundarão a aplicação dos preceitos do federalismo na administração pública, particularmente no que tange à descentralização dos serviços públicos” (BRASIL, 1995)<sup>9</sup>.

A proposta original, que tramitou como Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 173, 95), tinha conteúdo diferente daquele posteriormente aprovado pelo Congresso Nacional. O texto enviado pelo presidente da República ao Congresso Nacional, em 1995, acrescentava artigo ao título Das Disposições Constitucionais Gerais, com a seguinte redação:

“Art. 247. Para o fim de implementar de modo coordenado funções e serviços, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão estabelecer entre si:

I – consórcios públicos para a gestão associada de um ou mais serviços, inclusive mediante a instituição de órgãos e entidades intergovernamentais;

II – convênios de cooperação para execução de suas leis, serviços ou funções;

III – convênios para transferência total ou parcial de encargos e serviços, estabelecendo a lei complementar critérios para incorporação, remuneração ou cessão de pessoal, bens e instalações essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (BRASIL, 1995, grifo nosso).

No debate que se seguiu à apresentação da proposta, o relator da PEC na Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, Deputado Prisco Viana, propôs a exclusão do dispositivo, por entender que as medidas propostas não eram necessárias, uma vez que, na avaliação do deputado, o direito em vigor já permitia tais possibilidades. Segundo o relator, a questão era meramente administrativa e não constitucional<sup>10</sup>.

Posteriormente, no âmbito da comissão especial criada na Câmara dos Deputados para discutir a mesma PEC, os deputados aprovaram substitutivo do relator, Deputado Moreira Franco, que restabeleceu conteúdo similar ao originalmente proposto pelo Governo Federal. Assim, diz

o texto final da Emenda Constitucional nº 19, de 15 de junho de 1998, que deu origem ao atual art. 241 da Constituição Federal:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (BRASIL, 2001, p. 133)<sup>11</sup>.

É importante atentar para o fato de que o artigo em tela instituiu a figura do *consórcio público*, fazendo ressaltar sua personalidade jurídica de direito público, e não *consórcios administrativos* ou meramente *consórcios*. Além dos *consórcios públicos*, o art. 241 da Constituição da República estabelece que os entes federativos disciplinarão, por meio de lei, os convênios de cooperação, sendo que tanto os *consórcios públicos* como tais convênios poderão autorizar a *gestão associada de serviços públicos*. Finalmente, o novo texto do art. 241 afirma que os *consórcios públicos* ou os convênios de cooperação podem ser constituídos ou celebrados pela União, estados e municípios, estendendo a todos os entes federados a possibilidade de articularem-se entre si por meio de tais instrumentos. Esse dispositivo constitucional, sem margem para dúvidas, contribui para complementar o desenho federativo inaugurado com o processo constituinte de 1988, uma vez que prevê, de forma explícita, a possibilidade de criação de mecanismos e instrumentos de coordenação, cooperação e pactuação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Passados seis anos da aprovação da EC nº 19/1998, no entanto, os mecanismos e instrumentos previstos no art. 241 da Constituição da República são muito pouco utilizados, porque não há, no âmbito da legislação federal, ambiente normativo favorável a tais pactos de cooperação. Com o objetivo de enfrentar essa questão, o Governo Federal, por meio da Portaria nº 1.391, de 28 de agosto de 2003, instituiu grupo de trabalho interministerial (GTI) para estudar proposições que promovam “o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação intermunicipal e de gestão intergovernamental e propostas que permitam o desenvolvimento de instrumento jurídico de cooperação entre os diferentes níveis de governo”. O objetivo do grupo era, portanto, dar continuidade ao trabalho de constituição de ambiente institucional favorável aos processos de cooperação federativa iniciados pelo Governo Federal em 1995 (BRASIL, 2003, p. 3-4).

No cumprimento de suas atribuições, o Grupo de Trabalho Interministerial elaborou projeto de lei que objetiva “instituir normas gerais de contratos para constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão

associada e dá outras providências”, que, apreciado e aprovado pelo Presidente da República, foi enviado ao Congresso Nacional em 1º de julho de 2004 e lá tramita sob o nº 3.884/04 (BRASIL, 2004).

O art. 2º do projeto de lei define que, para os fins da lei, considera-se *consórcio público* “a associação pública formada por dois ou mais entes da Federação, para a realização de objetivos de interesse comum” (BRASIL, 2004).

A iniciativa do Governo Federal de propor normas que facilitem a constituição de *consórcios públicos* responde, segundo a Exposição de Motivos nº 18 que a acompanha, a três razões fundamentais. A primeira delas é a necessidade de complementar o desenho federativo inscrito na Constituição Federal, considerando de forma mais detida os instrumentos que permitem e estimulam o federalismo cooperativo. Essa não seria uma responsabilidade exclusiva de um governo, mas deriva de responsabilidades de Estado. A segunda razão, apresentada ao Governo Federal pelos prefeitos gestores de consórcios intermunicipais e pelas entidades nacionais de representação de prefeitos<sup>12</sup>, é coerente com os argumentos anteriormente apresentados e diz respeito à necessidade de superar a precariedade e as limitações institucionais dos instrumentos de consorciamento hoje utilizados. Segundo os prefeitos, o modelo atual de consorciamento não responde às suas necessidades, seja em função do seu frágil desenho institucional, seja em função de sua constituição e funcionamento segundo as normas de direito privado. Assim, eles argumentam que é de suma relevância regulamentar os mecanismos de cooperação que lhes garantam “segurança jurídica e possibilidade de planejamento e atuação a médio e longo prazo”. A terceira razão, ainda segundo os prefeitos, é que várias das competências municipais podem ser mais bem executadas de forma cooperada entre os próprios municípios ou entre estes e os demais entes federados, sendo, portanto, necessário superar os entraves à organização e implementação de *consórcios públicos* e à *gestão associada de serviços públicos* (BRASIL, 2004).

Também o Governo Federal, por meio de diferentes ministérios responsáveis por políticas sociais e de infra-estrutura, manifestou interesse próprio na regulamentação dos *consórcios públicos*. De forma específica e com grande destaque, os *consórcios públicos* são vistos como instrumento privilegiado para apoiar a agenda de desenvolvimento do país. Segundo a Exposição de Motivos nº 18, os *consórcios públicos* podem ser uma forma de superar a inexistência ou precariedade dos mecanismos de coordenação de políticas públicas de responsabilidade partilhada entre o Governo Federal, os estados e os municípios. Os *consórcios públicos* seriam instrumentos que contribuiriam para a ampliação do alcance e da efetividade das políticas e dos recursos nelas aplicados, uma vez que poderão permitir ação cooperada e maior

racionalidade na execução de serviços em áreas como saúde, saneamento, geração de renda, infra-estrutura, entre outras políticas de responsabilidade partilhada entre os entes federados<sup>13</sup>.

### **Os princípios e conteúdos centrais do projeto de lei de *consórcios públicos***

O texto elaborado pelo Governo Federal traz, em forma de conteúdo central, o entendimento dos *consórcios públicos* como instrumentos de gestão de políticas públicas de forma cooperada e coordenada entre os entes federativos. Para atender aos fins a que se destina, a figura institucional dos *consórcios públicos* deve, segundo o projeto de lei e a exposição de motivos que o acompanha, ter como características o respeito à autonomia, às competências federativas e às diversas escalas de atuação territorial; a obediência às regras de gestão pública e aos esforços de responsabilidade fiscal; a flexibilidade na organização; e a universalidade, possibilitando que o instrumento seja utilizado para diferentes serviços e políticas públicas e em múltiplos arranjos institucionais (BRASIL, 2004).

O respeito básico à autonomia dos entes federativos assegurado tanto pelo caráter voluntário da adesão aos *consórcios públicos* quanto pela necessidade de chancela dos poderes instituídos em cada ente federado resultará na perspectiva de criação e estruturação de entidades públicas capazes de dar respostas a problemas e dificuldades práticas, contidos nas agendas governamentais de todas as esferas. Tais respostas podem-se traduzir em ações com duas características especiais: a) transversalidade, relacionando políticas diferenciadas, que demandam articulações entre vários setores da administração pública; e b) territorialidade, envolvendo a contribuição das várias instâncias governamentais numa mesma área geográfica, considerada em suas múltiplas escalas.

A elaboração do projeto de lei buscou considerar e propor salvaguardas que impeçam o uso dos consórcios como instrumento de fomento de contenciosos federativos. Com esse objetivo, dispositivo específico define, por exemplo, que a União somente participará de *consórcio público* com município, caso do mesmo consórcio participe o estado em que tal município esteja situado. Na mesma linha, são propostos dispositivos que asseguram que somente poderão celebrar contrato de consórcios os entes da Federação cujos territórios sejam contíguos ou estejam contidos um no outro.

No espectro das possíveis ações a serem desencadeadas por meio da utilização do instrumento dos *consórcios públicos*, destacam-se as políticas sociais e aquelas voltadas ao desenvolvimento urbano caracterizadas pela necessidade de articulação de competências partilhadas por



diferentes esferas de governo. São exemplos dessas políticas a gestão e a prestação de serviços de saúde, educação e assistência social; ações em áreas como saneamento, habitação, transporte público, planejamento e gestão territorial e urbana; atividades de promoção e proteção do meio ambiente; e ações de desenvolvimento agrário.

Os *consórcios públicos* poderão realizar ações de planejamento, regulação, fiscalização ou prestação de serviços públicos, pois o art. 241 da Constituição Federal os reconhece como veículo para a *gestão associada de serviços públicos*, permitindo a constituição de unidades compartilhadas de provisão de serviços urbanos – em maior escala e com maior eficiência – em setores como de coleta e tratamento de resíduos sólidos ou serviços de atenção à saúde. Para esses casos, como se trata de delegação de competências dos entes participantes do consórcio público, o projeto de lei prevê instrumento específico, que se denomina *contrato de programa*, com o objetivo de conferir maior segurança jurídica à *gestão associada de serviços públicos* prevista na Constituição.

É importante salientar que os *consórcios públicos*, no formato proposto no projeto de lei, não são instrumentos de apoio apenas às agendas de responsabilidade dos municípios. Também as agendas de políticas públicas de responsabilidade dos estados-membros podem ser objeto de ação consorciada. Talvez por ser historicamente lembrado como instrumento de cooperação entre municípios, a discussão em torno do projeto de lei de *consórcios públicos* não tem refletido seu potencial como instrumento de cooperação entre estados, ou entre estes e seus municípios e mesmo entre os estados e a União. Os *consórcios públicos* poderão servir, por exemplo, como instrumento de apoio à implementação de programas de desenvolvimento regional assumidos conjuntamente por estados contíguos ou, ainda, para apoiar os estados na gestão conjunta de sistemas de segurança pública ou, considerando mais um exemplo, para o desenvolvimento de projetos na área de infra-estrutura que se materializam num território mais ampliado. Também, nas áreas de política urbana e políticas sociais, há demanda para trabalho articulado e cooperado entre estados e entre estes e os municípios.

Em síntese, os objetivos a serem alcançados com os *consórcios públicos*, segundo o Governo Federal são:

“a) a instituição de um mecanismo de coordenação federativa adequado às diversas escalas de atuação territorial; b) o fortalecimento do papel do ente público de agente planejador, regulador e fiscalizador de serviços públicos; c) a possibilidade de incrementar a efetividade das políticas públicas executadas em parceria por diferentes entes governamentais; e d) a necessidade de superar a insegurança jurídica dos atuais arranjos de cooperação entre os



entes públicos brasileiros, resultando em maior previsibilidade e segurança jurídica nas políticas executadas pelo Estado” (BRASIL, 2004).

### **As polêmicas identificadas no processo de elaboração do projeto de lei**

A elaboração do projeto de lei contou com amplo debate de dirigentes governamentais, juristas, administradores públicos, gestores e especialistas em políticas públicas. Nesse debate, foi possível identificar a existência de grande consenso em relação ao mérito do projeto e, de forma simultânea, a existência de questionamentos ou dúvidas específicas de quatro naturezas: a) aquelas relacionadas à constituição de consórcio como pessoa jurídica; b) as competências da União para legislar sobre o assunto; c) o entendimento dos *consórcios públicos* como arranjos possíveis para serem utilizados por diferentes entes governamentais e não apenas por aqueles de igual natureza; e d) questionamentos quanto à possibilidade de que estivesse sendo criado novo ente federado<sup>14</sup>.

Em relação ao debate quanto à personalidade jurídica dos consórcios, surgiram três grupos com posições diferentes: a) aqueles que entendem que o consórcio não tem personalidade jurídica; b) aqueles que defendem que lhe é suficiente personalidade jurídica de direito privado; e c) aqueles que entendem que ele é claramente entidade revestida de personalidade jurídica de direito público.

Como se viu, as experiências de consorciamento existentes ao longo da história foram ancoradas em duas modalidades: a organização de consórcios como associação civil, portanto sob as regras do direito privado, e os chamados *consórcios administrativos*. As críticas quanto à precariedade e à insegurança jurídica dos instrumentos de direito privado e a dificuldade para sua utilização por entes governamentais foram anteriormente apresentadas.

A modalidade de *consórcio administrativo*, consolidada a partir das contribuições de Hely Lopes Meirelles, considera o consórcio como ajuste desprovido de personalidade jurídica<sup>15</sup>. Duas observações devem ser feitas em relação aos argumentos utilizados por Meirelles para justificar a constituição dos consórcios administrativos desprovidos de personalidade jurídica. A primeira delas é que o autor utilizava, em nota de rodapé das edições posteriores à terceira de seu livro *Direito Administrativo Brasileiro*, o seguinte argumento: “Não se confundam os nossos *consórcios administrativos*, despersonalizados, com os *consorzi intercomunali* italianos, personalizados pela Lei nº 383, de 3334”, estes destinados à “*gestione associata de servizi pubblici*” (MEIRELLES, 1991, p. 352)<sup>16</sup>.

Assim, no entender de Meirelles, os consórcios italianos destinados à *gestão associada de serviços* constituiriam pessoa jurídica de direito público, diferentemente, portanto, do formato institucional e jurídico dos consórcios administrativos. É importante destacar, no entanto, que a redação dada ao art. 241 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/98 institui, de forma clara, as figuras dos *consórcios públicos* e da *gestão associada de serviços*. Portanto, o modelo adotado pela Emenda Constitucional nº 19/98 é similar ao italiano, em que o consórcio exerce a *gestão associada de serviços públicos* e é provido de personalidade jurídica de direito público.

A segunda observação é que a opinião de Meirelles quanto à inexistência de personalidade jurídica para os consórcios é anterior à aprovação da Emenda Constitucional nº 19/98, que inseriu no texto constitucional a expressão *consórcio público*, e não *consórcio administrativo* ou meramente *consórcio*, assim como a expressão *gestão associada de serviços*<sup>17</sup>.

No entendimento do GTI, a expressão “*consórcio público*” inserida no art. 241 da Constituição Federal tem o significado de pessoa jurídica de direito público por duas razões fundamentais. A primeira delas deriva do próprio trâmite da proposta de emenda constitucional que instituiu os *consórcios públicos*. Além de a proposta enviada pelo Governo Federal, citada anteriormente, definir, de forma ainda mais precisa, os *consórcios públicos* como pessoa jurídica formada por diferentes entes governamentais, o debate parlamentar em torno do assunto deixa clara a intenção do legislador. O teor do relatório do Deputado Prisco Viana, relator da proposta de emenda constitucional na Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, mostra que a proposta de exclusão do item originalmente proposto pelo Governo Federal, que previa de forma expressa sua personalidade jurídica, não foi movida por discordância quanto ao mérito. Diz ele:

“Art. 247.

Trata-se de matéria de natureza puramente administrativa, que se inclui no âmbito da competência e da capacidade de obrigar-se juridicamente, reconhecidas aos entes estatais referidos no artigo em apreço, na qualidade de entidades dotadas de personalidade jurídica e, nessa condição, capazes de obrigar-se, de contratar e consorciar, e de autogerir suas atividades, decidindo o que lhes parecer mais apropriado à realização de suas finalidades institucionais.

Não é preciso regra constitucional para dizer que os entes federados podem pactuar entre si. A formalização de compromissos da espécie insere-se na competência político-administrativa dos entes

estatais envolvidos, exigindo, quando for o caso, tão-somente autorização legislativa (caso da transferência de patrimônio).

Ainda do ponto de vista formal, considera-se desnecessária a previsão de lei ‘complementar’ para estabelecer critérios de incorporação ou de cessão de pessoal, bens e instalações, matérias perfeitamente delineadas no campo da legislação ordinária.

Pelos defeitos de técnica legislativa e de juridicidade apontados, exsurge a necessidade de extirpar essa parte da proposta, o que se faz através da Emenda nº 10 anexa”<sup>18</sup> (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995, p. 42).

No direito comparado também são encontrados argumentos que reforçam a concepção de *consórcio público* como pessoa jurídica de direito público. Além do modelo italiano, em que se encontram as figuras do *consorzi pubblici* e da *gestione associata de servizi pubblici*, a experiência internacional apresenta mecanismos similares, por exemplo: a) nas *associações de municípios*, do direito português; b) nas *mancomunidades* e nos *consórcios públicos* do direito espanhol; c) nos *syndicats de communes*, do direito francês, belga e suíço da região de fala francesa; e d) nas *Zwerckverbände* e mesmo nos *Kreis* do direito alemão.

Em síntese, o projeto de lei formulado pelo Governo Federal parte do pressuposto de que os *consórcios públicos* constituem pessoa jurídica de direito público. Tal concepção não significa, no entanto, que os entes governamentais não possam utilizar os consórcios administrativos e as entidades civis para seus processos de consorciamento.

Uma segunda polêmica identificada por ocasião da elaboração do projeto de lei diz respeito às competências da União para legislar sobre o assunto. Na avaliação do GTI, a competência deriva do art. 22 da Constituição Federal, que, no inciso XXVII, prevê que é competência da União legislar privativamente sobre normas gerais de contratação para as administrações direta e indireta da União, estados, Distrito Federal e municípios, o que abrange contratos, convênios e figuras afins. É a mesma competência que deu origem, por exemplo, à Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da administração pública.

Os contratos são derivados da conjunção de vontade de mais de uma pessoa, assim como o *consórcio público*. Então este é também um *contrato*. Corrobora esse sentido o entendimento de Lenir Santos, que afirma:

“[...] à União compete fixar normas gerais sobre consórcio público pelo fato de sua natureza ser contratual. [...] Se a União tem poderes para dispor sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas

as modalidades, para as administrações públicas federal, estadual e municipal, haverá, agora, com base, também, no art. 241, de disciplinar a matéria de forma genérica para todas as administrações públicas, sob pena de divergências insuperáveis no âmbito legislativo municipal impedirem a formação de consórcios intermunicipais. Se a União não baixar diretrizes gerais sobre consórcios públicos, deixando para cada ente político a sua regulação, poderá ocorrer de uma lei municipal vir a colidir com outra lei municipal, criando impedimentos de tal sorte que inviabilize a formação de consórcios entre municípios” (SANTOS, 2001, p. 13).

A terceira polêmica identificada no processo de elaboração do projeto de lei diz respeito à possibilidade de organização de *consórcios públicos* entre entes governamentais, sem limitação de que seja formado apenas e tão-somente por pessoas de igual natureza. Essa polêmica também se inspira nas reflexões de Meirelles sobre os consórcios administrativos anteriormente discutidos e é anterior à Exposição de Motivos nº 18/98.

Para o grupo que elaborou o projeto de lei, a expressão *consórcio público* passou a designar o pacto de cooperação celebrado não apenas por municípios, mas também por outros entes federativos, como deixa evidente a redação do art. 241 da Constituição Federal: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos [...]” (BRASIL, 2001, p.133).

O texto originalmente proposto pelo Governo Federal deixava ainda mais clara a possibilidade de organização de consórcios entre governos de forma mais ampliada, ao dizer que “[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer *entre si*” os consórcios públicos (BRASIL, 1995).

Essa possibilidade também está amparada pela forma como a Constituição de 1988 definiu as competências dos entes federativos. Se o *consórcio público* é instrumento de cooperação celebrado por entidades que possuem as mesmas espécies de competências, a maior parte delas definidas como comuns no art. 23 da Constituição Federal, há necessidade de instrumentos que possibilitem a articulação federativa entre os entes não só na relação horizontal, como também na vertical. O Consórcio ABC já experimenta esse tipo de cooperação entre municípios, com participação do governo do estado.

A especificidade e o ineditismo do desenho federativo brasileiro com três entes federativos dificultam a comparação com experiências de outros países, neste caso específico, uma vez que os arranjos de cooperação vertical encontrados referem-se a desenhos de Estado diferentes do brasileiro.

Apesar disso, é ilustrativo o caso espanhol, por exemplo, que prevê a constituição de *mancomunidades* para a cooperação entre municípios e de *consórcios públicos* para a cooperação sob diferentes arranjos, incluindo

municípios e comunidades autônomas. A Lei nº 11/87, “*reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio*”, apenas para citar uma das referências no caso espanhol, prevê, em seu art. 16, a possibilidade de prestação de serviços de caráter “*supramunicipal*” por meio de “*los consorcios o convenios que a tal efecto suscriban las Diputaciones con Ayuntamientos y Mancomunidades*” (ESPAÑA, 2004).

Também é digna de nota a experiência alemã, embora, citando Andréas Krell, “a realidade histórica, socioeconômica e cultural dos municípios brasileiros sejam bem distinta da dos alemães”. O autor considera que experiência similar à alemã, de administração integrada entre municípios e estados, poderia ser positiva para o Brasil. Ele afirma que seria “importante a integração dos programas e atuações das ações e dos consórcios intermunicipais com os das respectivas microrregiões estaduais. Assim, os consórcios poderiam ser utilizados também para chegar a uma maior descentralização das tarefas estaduais” (KRELL, 2003, p. 80).

Considerando o caso Alemão, que Krell utiliza como referência para discutir a experiência brasileira, o autor cita duas formas distintas de cooperação: os *Kreis* e os *Zweckverbände*. Nas duas formas de cooperação, no entanto, são observados arranjos entre municípios e estados. Em relação ao primeiro, ele destaca que “existe uma ‘função dupla’ do *Kreis* como comunidade territorial supralocal e microrregião municipal e, por outro lado, como distrito governamental do Estado federado”. Sobre os *Zweckverbände*, que define como “associações para fins determinados”, Krell afirma que são arranjos em que

“Municípios, circunscrições intermunicipais e regiões administrativas estaduais se juntam para resolver problemas da região mediante a prestação conjunta de serviços públicos, como o abastecimento de água potável, o tratamento do esgoto doméstico, o depósito final do lixo, a construção de rodovias, a gestão de hospitais ou o funcionamento de linhas de transporte interurbano” (KRELL, 2003, p. 80).

Uma quarta polêmica deve ser ainda discutida, aquela que questiona se o Projeto de Lei nº 3.884/04 não estaria reconhecendo os *consórcios públicos* como novos entes federados. Considerando os princípios que definem formalmente um ente federativo, no entanto, não haveria razão para que tal dúvida se colocasse em relação ao projeto de *consórcios públicos*. A constituição de ente federado pressupõe poder político e processos eleitorais específicos, competências e base tributária próprias inscritas na Constituição Federal. Nada disso é previsto no projeto em questão e não poderia sê-lo, uma vez que o desenho federativo brasileiro

é cláusula pétrea e seria ingenuidade propor alterações fora de processo constituinte, quanto mais por meio de projeto de lei ordinária.

O art. 5º do projeto de lei, em seu inciso VIII, define que o protocolo de intenções a ser celebrado como parte do processo de constituição do consórcio público deverá prever o “reconhecimento de que, sendo constituído o consórcio público, será ele pessoa jurídica de direito público que integra a administração indireta de cada um dos entes da Federação consorciados”, ou seja, o consórcio público é entidade derivada do atual pacto federativo, sem poder político, sem base tributária própria e com possibilidade de exercer competências somente se delegadas pelos entes que o constituírem.

Apesar disso, merece menção o fato de que alguns autores têm defendido idéias similares à constituição de certo ente regional. Krell cita entrevista de Camargo em que ela defende a “criação de um ente administrativo, não federativo, inspirado nos condados americanos e alemães”. Este teria conselho composto por representantes dos governos participantes e respectivos poderes legislativos, assim como fundos públicos constituídos pelo governo federal, estados e municípios. No debate realizado pela Frente Nacional de Prefeitos sobre “Cooperação Intermunicipal”, em Aracaju, citado anteriormente, o representante do Consórcio ABC também defendeu proposta similar (CAMARGO, apud KRELL, 2003, p. 80-81).

Concluindo, é importante salientar que a proposta do projeto de lei é criar alternativa para a constituição de consórcios públicos, sem prejuízo de outras formas de cooperação e de consorciamento já existentes. Assim, os entes federativos podem continuar a constituir instrumentos consorciais como consórcios administrativos, desprovidos de personalidade jurídica, ou associações civis de direito privado. São nesse sentido as disposições transitórias que, sob certas condições, permitem que os consórcios instituídos como associações civis convertam-se em consórcios públicos.

## **Considerações finais**

A experiência de cooperação entre entes federados via mecanismos consorciais existentes, embora represente esforços reais de trabalho conjunto, não tem-se mostrado suficiente para fazer frente às complexidades federativas. A regulamentação dos consórcios públicos, por serem instrumentos de gestão da cooperação entre entes federativos, pode contribuir para suprir essa lacuna do federalismo brasileiro materializada em conflitos e contenciosos federativos, verticais e/ou horizontais.

É importante salientar, no entanto, que os consórcios públicos são meros instrumentos de cooperação. A definição da agenda a ser trabalhada, de forma cooperativa, e do território a ser pactuado e, ainda, o formato

das políticas a serem implementadas, embora tenham relação com os consórcios, são de outra natureza.

Há temas que dialogam com a proposta de consórcios, mas não são resolvidos por ela. Entre esses podem ser lembrados os conflitos quanto à gestão e ao compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados em regiões metropolitanas; a efetivação de política de desenvolvimento regional; os processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios; litígios quanto à competência sobre serviços públicos; a definição de responsabilidades e formas de ação diante das atribuições compartilhadas por diferentes entes federados.

Se é verdade que os consórcios públicos poderão apoiar a execução cooperada de políticas com conteúdos de transversalidade e territorialidade, é importante reconhecer que eles não serão capazes de resolver todos os conflitos e pendências decorrentes do desenho ainda inconcluso da Federação brasileira.

## Notas

\* Texto elaborado para apresentação no IX Congresso Internacional do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, componente do painel: Federalismo e Relações Intergovernamentais: a experiência brasileira.

<sup>1</sup> A autora participou, na condição de Coordenadora Executiva de um grupo de trabalho interministerial, da elaboração do Projeto de Lei nº 3.884/04, que dispõe sobre os consórcios públicos e é objeto de análise no presente texto. Assim, as posições aqui expressadas devem ser entendidas a partir de tal perspectiva, ou seja, são objeto de reflexão de quem concorda com o teor do projeto de lei ora discutido e tem responsabilidades diante das escolhas feitas ao longo do processo de sua elaboração. No entanto, as opiniões ora apresentadas são de inteira responsabilidade da autora, não expressando posições formais do Governo Federal nem mesmo dos órgãos envolvidos no processo de elaboração desse projeto.

<sup>2</sup> No seminário internacional “Mecanismos de Articulação e Gestão Intergovernamental: Experiência Internacional e Desafios para o Brasil”, foram analisadas as experiências dos Estados Unidos da América, da Alemanha, do Canadá, da Índia, da Austrália, do México e do Brasil.

<sup>3</sup> O Comitê de Articulação Federativa foi criado por meio do Protocolo de Cooperação Federativa, assinado pelo Governo Federal, representado pelo ministro-chefe da Casa Civil e pelas entidades nacionais de representação dos prefeitos: Frente Nacional de Prefeitos, Associação Brasileira de Municípios e Confederação Nacional de Municípios.

<sup>4</sup> Como exceção à localização de consórcios nas regiões Sul e Sudeste, a autora faz menção às experiências dos consórcios de produção e abastecimento, organizados por municípios do Estado do Maranhão, que, ainda hoje, parecem ser bastante exitosos.

<sup>5</sup> Conceito utilizado a partir da 3ª edição do livro *Direito Administrativo Brasileiro*, publicada em 1975. Em edições anteriores, o autor entendia que os consórcios deveriam ser personalizados, posição que será explicitada posteriormente no presente trabalho.



- <sup>6</sup> O estudo foi realizado por meio de um questionário, composto por 17 grupos de questões fechadas e abertas. Do total de questionários encaminhados aos 71 consórcios existentes no estado, 32 foram respondidos, ou seja, 45% do total. Trezentos e quarenta municípios compõem o universo abrangido pelos consórcios que responderam ao questionário. Minas Gerais é o estado brasileiro com maior número de municípios consorciados para o desenvolvimento de ações no setor saúde.
- <sup>7</sup> A recorrência da menção aos consórcios nas Constituições Estaduais também é bastante ilustrativa da relevância do tema para os entes federados. Apenas em cinco estados não há menção à organização de consórcios. Naqueles que fazem menção a essa possibilidade, ele é mencionado como instrumento de cooperação para áreas como meio ambiente, serviços urbanos e políticas sociais. No caso da Constituição do Rio de Janeiro, por exemplo, o parágrafo único do art. 351 define que os municípios podem, por meio de “convênios, prévia e devidamente autorizados por leis municipais, criar entidades intermunicipais de administração indireta para a realização de obras, atividades e serviços específicos de interesse comum, dotadas de personalidade jurídica própria, com autonomia administrativa e financeira, e sediadas em um dos municípios convenientes” (RIO DE JANEIRO, 2004).
- <sup>8</sup> A proposta foi enviada por meio da Mensagem nº 886, de 23 de agosto de 1995.
- <sup>9</sup> O uso da expressão “federalismo administrativo” talvez se deva ao fato de que a proposta em questão compunha uma emenda constitucional que tratava da reforma administrativa.
- <sup>10</sup> O debate em torno da Emenda Constitucional nº 19/1998 pode ser consultado nos Avulsos da PEC nº 173/95, disponíveis na Biblioteca do Congresso Nacional.
- <sup>11</sup> É interessante observar que o então Deputado Celso Daniel, que tinha exercido o cargo de Prefeito de Santo André e é reconhecido como o maior incentivador e idealizador do Consórcio ABC, fez parte da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisou a proposta de emenda constitucional, a qual, ao ser aprovada, inscreveu a possibilidade de organização de consórcios públicos no texto da Constituição Federal.
- <sup>12</sup> Entre aqueles que apresentaram demanda para que o Governo Federal tomasse a iniciativa de elaborar projeto de lei de regulamentação dos *consórcios públicos*, podem ser citados os prefeitos do Consórcio ABC e a Frente Nacional de Prefeitos. No caso desta última, a demanda é expressa na Carta de Aracaju, resultante da reunião realizada em maio de 2003 pela entidade, para discutir mecanismos de “cooperação intermunicipal”. A proposta obteve o apoio da Confederação Nacional de Municípios e da Associação Brasileira de Municípios. O Consórcio da Região do Grande ABC encaminhou correspondência (Ofício 003/03/03) ao Governo Federal, datada de 10 de março de 2003, em que apresenta tal demanda.
- <sup>13</sup> É importante salientar que a Exposição de Motivos Interministerial nº 18 foi assinada por seis ministros de Estado, o que demonstra a relevância que o projeto de lei tem para diferentes áreas do Governo Federal. Os ministros que assinaram a EM respondem pelos seguintes ministérios: Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, Casa Civil, Fazenda, Saúde, Cidades e Integração Nacional.
- <sup>14</sup> Várias das polêmicas referentes ao projeto de lei são de natureza jurídica. Os argumentos favoráveis apresentados no debate e parcialmente reproduzidos no presente trabalho refletem as posições expressas por diferentes interlocutores. Assim, e não tendo formação jurídica, a autora não tem a pretensão de esgotar as diferentes bases jurídicas que serviram de referência para a posição final do Governo Federal, mas apenas situar o debate sobre o tema. É importante salientar, no entanto, que o debate em torno do projeto de lei de consórcios públicos tem sido contaminado por polêmicas em relação a outras iniciativas em curso, como a elaboração do anteprojeto de lei sobre o saneamento ambiental, e por disputas políticas oriundas do momento eleitoral.
- <sup>15</sup> Originalmente, no entanto, Meirelles adotava posição diversa da que se tornou conhecida. Disse ele na 2ª. edição do livro *Direito Administrativo Brasileiro*: “Serviços há, de



competência local, que interessam ao mesmo tempo a vários municípios vizinhos, mas nenhum deles poderá realizá-los isoladamente, já por falta de recursos financeiros, já pela carência de elementos técnicos e pessoal especializado. Em tais casos é recomendável o agrupamento dos municípios interessados, sob a modalidade de consórcio, *materializado numa entidade* intermunicipal, que ficará incumbida da prestação do serviço, em nome e por conta de todas as municipalidades participantes do acordo administrativo. Para a concretização desse pacto, dever-se-á elaborar previamente o estatuto ou o regulamento da futura entidade, para que cada município interessado o aprove por lei e autorize o acordo final, a ser firmado pelos respectivos prefeitos. *O órgão executor do consórcio poderá revestir a forma autárquica ou paraestatal* (sociedade de economia mista, empresa pública, fundação, comunidade de serviço, etc.), ou ter o caráter de simples comissão diretora despersonalizada. Advertimos, todavia, que *a falta de personalidade jurídica do órgão executor e diretor do consórcio é que tem respondido pelo insucesso desses acordos*, uma vez que ficam sem possibilidade de exercer direitos e contrair obrigações em nome próprio. O ideal, parece-nos, é que os consórcios tenham autonomia para o desempenho de suas atribuições específicas, embora atuem orientados pelas prefeituras interessadas e com responsabilidade subsidiária dos municípios signatários do acordo administrativo. [...] Os consórcios administrativos, embora mais frequentes entre municípios, podem também ser realizados entre unidades federadas, para a execução de obras e serviços interestaduais” (MEIRELLES, 1966, p. 337-338, grifo nosso).

<sup>16</sup> Foi a partir da 3ª edição do livro *Direito Administrativo Brasileiro* que Hely Lopes Meirelles adotou entendimento de que os consórcios não constituíam pessoa jurídica. Até a 2ª edição de seu livro, a posição era aquela transcrita na nota anterior.

<sup>17</sup> Meirelles faleceu em 1990, antes, portanto, da aprovação da EC nº 19, promulgada em 15 de junho de 1998.

<sup>18</sup> Relatório do Deputado Prisco Viana, relator da proposta de emenda constitucional da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, p. 42 da separata do projeto.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, L. F.; SOARES, M. M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, 2001. (Série Pesquisas, nº 24.)

ABRUCIO, L. F.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, 1998. (Série Pesquisas, nº 12.)

AFFONSO, Rui de B. A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R.; SILVA, P. L. B. (Org.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57-75.

\_\_\_\_\_. A crise da Federação. Conferência proferida em Seminário do PSB. In: *A crise econômica e a crise da Federação*. Brasília: Comissão Executiva Nacional do PSB, 1999.

ARRETICHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados/Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, ano 45, nº 3, p. 431-458, 2002.

\_\_\_\_\_. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000b.

BRASIL. Congresso Nacional. Avulsos da PEC 173/95. Brasília: Biblioteca do Congresso Nacional, 1998. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Publicações Técnicas, 2001.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso: ago. 2004.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: ago. 2004.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Projeto de Lei nº 3.884/04*. Brasília. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: ago. 2004.

\_\_\_\_\_. Presidência da República, Casa Civil. Portaria GM 1.391, de 28 de agosto de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, nº 167, seção 1, p. 3-4.

BRDE, BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. Disponível em: <<http://www.brde.com.br/inst.asp>>. Acesso em: ago. 2004.

CAMARGO, Aspásia. A Federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática. In: *Anais do XV Encontro da ANPOCS*. Caxambu, 1992.

COSTA, V. *Relatório síntese do seminário internacional “Mecanismos de Articulação e Gestão Intergovernamental: experiência internacional e desafios para o Brasil”*. Brasília, s/d. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas. In: MEEKISON, J. P. *Relações intergovernamentais em países federais: uma série de ensaios sobre a prática de governança federal*. Ottawa: Fórum das Federações, 2003. p. 77-89.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. *Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente*. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

DINIZ, C. C., Impactos territoriais da reestruturação produtiva. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. *Direito Administrativo*, (14ª edição). São Paulo: Editora Atlas, 2002.

ESPAÑA. Andaluzia. *Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio*. Disponível em: <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/an-111-1987.t1.html#c3](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/an-111-1987.t1.html#c3)>. Acesso em: ago. 2004.

GUIMARÃES, Luísa. *Arquitetura da cooperação intergovernamental: os consórcios públicos em saúde de Mato Grosso*. 2001. Tese. (Mestrado) - Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública – 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

KRELL, Andréas J. *O município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

MEEKISON, J. P. Introdução. In: MEEKISON, J. P. *Relações intergovernamentais em países federais: uma série de ensaios sobre a prática de governança federal*. Ottawa: Fórum das Federações, 2003. p. 1-13.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1966.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

OLIVEIRA, Francisco. A Crise da Federação: da Oligarquia à Globalização. In AFFONSO, R.; SILVA, P. L. B. (Org.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 77-89.

REIS, Gilberto A. Experiências brasileiras de parcerias entre municípios na busca de organizar, racionalizar e qualificar a assistência à saúde. In: GALLO, E.; COSTA, L (Org.). *SIS – Mercosul: uma agenda para a integração*. Brasília: OPAS, 2004.

REZENDE, F. Modernização tributária e federalismo fiscal. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003. p. 25-41.

RIO DE JANEIRO. Assembléia Legislativa. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/processo6.html>>. Acesso em: ago. 2004.

SANTOS, L. Consórcio administrativo intermunicipal. *Boletim de Direito Municipal*. Rio de Janeiro, ano XVII, nº 1, jan. 2001.

SÃO PAULO, Assembléia Legislativa. *Constituição do Estado de São Paulo de 1891*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/index12.html>>. Acesso em: ago. 2004.

SIMEON, R. Conclusão. In: MEEKISON, J. P. *Relações intergovernamentais em países federais: uma série de ensaios sobre a prática de governança federal*. Ottawa: Fórum das Federações, 2003. p. 153-178.

## **Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa**

*Rosani Evangelista da Cunha*

Se nos estados federais os mecanismos de cooperação e coordenação intergovernamental já são relevantes, no caso brasileiro eles ganham centralidade ainda maior. A Constituição Federal de 1988 agregou complexidade ao desenho federativo brasileiro, reconhecendo o município como ente federado. Esse processo foi acompanhado por intensa descentralização de políticas públicas, pelo fortalecimento do poder local e por mecanismos pouco coordenados de relação vertical e horizontal entre os entes federativos. Ao mesmo tempo, a ausência de políticas de desenvolvimento regional acentuou as desigualdades locais e regionais observadas historicamente no país. Diferentes experiências de consorciamento foram levadas a cabo por municípios no país e ainda hoje esse é um instrumento de larga utilização. De forma diversa, as iniciativas de cooperação entre estados são ainda incipientes. As limitações institucionais e jurídicas dos desenhos utilizados pelos municípios, no entanto, levaram à aprovação da Emenda Constitucional nº 19/98, que instituiu os *consórcios públicos* e a *gestão associada de serviços públicos*. Com o objetivo de contribuir para completar o desenho federativo brasileiro e disponibilizar um instrumento de cooperação intergovernamental, o Governo Federal enviou projeto ao Congresso Nacional com vistas a criar ambiente normativo mais favorável à aplicação do art. 241 da Constituição Federal, instituído por meio da Emenda Constitucional nº 19/98. Tal ambiente normativo favorável procura afastar algumas das dificuldades que a legislação federal impõe no estabelecimento de obrigações entre entes da Federação, uma vez que, no sistema federal brasileiro, cabe à União fixar as normas gerais de todos os contratos celebrados por entes que integram a administração pública de qualquer dos entes da Federação. A elaboração do projeto de lei não ficou livre de polêmicas. O grande consenso em torno do seu mérito constituinte, no entanto, faz que seja grande a expectativa de que tal instrumento possa ser rapidamente aprovado e, por meio dele, seja possibilitada a constituição de instrumentos de cooperação federativa adequados a diferentes escalas territoriais e a múltiplos objetivos, assim como seja superada a insegurança jurídica dos arranjos de cooperação que os entes públicos hoje utilizam. O efetivo uso dos *consórcios públicos* e da *gestão associada de serviços* pode ser instrumento poderoso para o enfrentamento da nova agenda federativa, em especial a agenda das cidades e do desenvolvimento regional.

Rosani  
Evangelista da  
Cunha,  
Especialista em  
Políticas  
Públicas e  
Gestão  
Governamental,  
é Assessora  
Especial da  
Subchefia de  
Assuntos  
Federativos da  
Secretaria de  
Coordenação  
Política e  
Assuntos  
Institucionais  
da Presidência  
da República.

Contato:  
[rosani.cunha@  
planalto.gov.br](mailto:rosani.cunha@planalto.gov.br)

## **Federalismo y relaciones intergubernamentales: los consorcios públicos como instrumento de cooperación federativa**

*Rosani Evangelista da Cunha*

Si en los Estados federales los mecanismos de cooperación y coordinación intergubernamental ya son relevantes, ellos adquieren aún más centralidad en el caso brasileño. La Constitución de la República de 1988 le agregó complejidad al diseño federativo brasileño, reconociendo el Municipio como ente federado. Ese proceso se acompañó de una intensa descentralización de políticas públicas, del fortalecimiento del poder local y de mecanismos poco coordinados de relación vertical y horizontal entre los entes federativos. Al mismo tiempo, la ausencia de políticas de desarrollo regional subrayó las desigualdades locales/regionales observadas históricamente en el país. Diferentes experiencias de consorcio han sido llevadas a cabo por Municipios en el país y éste todavía es un instrumento de amplia utilización. De forma diversa, las iniciativas de cooperación entre Estados todavía son

incipientes. Las limitaciones institucionales y jurídicas de los diseños utilizados por los Municipios, sin embargo, condujeron a la aprobación de la Enmienda Constitucional nº 19/98, que instituyó los *consorcios públicos* y la *gestión asociada de servicios públicos*. Con el objetivo de contribuir para completar el diseño federativo brasileño y poner a disposición un instrumento de cooperación intergubernamental, el Gobierno Federal le envió al Congreso Nacional un proyecto con miras a crear un ambiente normativo más favorable a la aplicación del artículo 241 de la Constitución de la República, instituido a través de la Enmienda Constitucional n. 19 de 1998. Ese ambiente normativo favorable intenta obviar algunas de las dificultades que la legislación federal le impone al establecimiento de obligaciones entre entes de la federación, toda vez que, en el sistema federal brasileño, le cabe a la Unión establecer las normas generales de todos los contratos celebrados por entes que integran la Administración Pública de cualquiera de los entes de la federación. La elaboración del proyecto de ley no se dió sin polémicas. El gran consenso alrededor de su mérito constituyente, sin embargo, hace con que sea grande la expectativa de que tal instrumento se pueda rápidamente aprobar y, a través de él, se permita la constitución de instrumentos de cooperación federativa adecuados a diferentes escalas territoriales y a múltiples objetivos, y que se supere la inseguridad jurídica de los arreglos de cooperación que los entes públicos utilizan hoy en día. El efectivo uso de los *consorcios públicos* y de la *gestión asociada de servicios*, en nuestra opinión, puede ser un instrumento poderoso para el enfrentamiento de la nueva agenda federativa, en especial la agenda de las ciudades y del desarrollo regional.

### **Federalism and intergovernmental relations: public consortia as instruments of federative cooperation**

*Rosani Evangelista da Cunha*

If in the Federal States the mechanisms of intergovernmental co-operation and co-ordination are already relevant, they become even more central in the Brazilian case. The Constitution of the Republic, of 1988, added complexity to the Brazilian federative design, recognising Municipalities as federate bodies. This process was accompanied by an intense decentralisation of public policies, by the reinforcement of local power and by poorly co-ordinated mechanisms of vertical and horizontal relationship among the federative bodies. At the same time, the absence of regional development policies underlined the country's historically recorded local/regional inequalities. Different consortium experiences were carried out by Municipalities in the country and, to date, this instrument is widely used. Differently, co-operation initiatives among States are still incipient. The institutional and legal limitations of the design adopted by Municipalities led to the approval of a Constitutional Amendment – number 19/98 - which created the *public consortia* and the *associated management of public utilities*. Aimed at contributing to the completion of the Brazilian federative design and at making available an instrument for intergovernmental co-operation, the Federal Government sent a bill to the National Congress with a view at creating a more favourable legal framework for the enforcement of article 241 of the Constitution of the Republic, which was done by means of Constitutional Amendment number 19 of 1998. Such a favourable legal framework is likely to overcome certain difficulties the federal legislation imposes upon the establishment of obligations among federate bodies, since, according to the Brazilian federal system, it befalls the Union to set forth the general standards that govern all contracts entered into by the bodies that make up the Federal Administration of any federate unit. The drafting of the abovementioned bill was not devoid of polemics. The wide consensus over its constitutional merit, however, increases the expectation that such instrument may be swiftly approved and that, through it, it will be possible to put in place instruments of federal co-operation fitting the different territorial scales and multiple objectives, as well as to overcome the legal insecurity of the co-operation arrangements currently used by public bodies. The effective use of *public consortia* and of the *associated management of services*, in our opinion, may be a powerful instrument for tackling the new federative agenda, particularly the agenda of cities and of regional development.

# A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa

*Elaine Cristina Lício*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 55  
Número 3  
Jul-Set 2004

## Introdução

O objetivo deste artigo é retratar a trajetória dos programas de transferência de renda no sistema de proteção social brasileiro, procurando demonstrar como algumas questões federativas têm afetado decisivamente a sua implementação, desde as primeiras iniciativas subnacionais até a adoção de programas nacionais com clara interface intergovernamental.

A partir da análise do apoio financeiro da União aos programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, autorizado pela Lei nº 9.533/1997, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, instituído pela Lei nº 10.219/2001, e do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836/2004, procurar-se-á identificar os fatores que determinaram o aperfeiçoamento dos programas de transferência de renda do Governo Federal.

O argumento central é que o modelo federativo influenciou diretamente o desenvolvimento dos programas de transferência de renda no Brasil e foi determinante para o seu bom desempenho. Este trabalho visa a enriquecer a atual discussão sobre o melhor caminho para a reestruturação de nosso sistema de proteção social, tendo em vista que a redução da pobreza e da desigualdade social, além de fundamental para a democracia, é estratégica para a obtenção de desenvolvimento real e sustentado.

Elaine Cristina Lício é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Chefe de Gabinete da ENAP Escola Nacional de Administração Pública e Mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV.

Contato:  
[elaine.licio@enap.gov.br](mailto:elaine.licio@enap.gov.br)

## Breve histórico dos programas de transferência de renda no Brasil

Há relativo consenso de que um dos maiores desafios brasileiros, se não o maior, está na redução dos históricos e altos índices de pobreza e desigualdade. São cerca de 50 milhões de pobres, cuja renda é insuficiente para alimentação, moradia, transporte e vestuário. Desse total, mais de 20 milhões são indigentes que não recebem sequer o suficiente para ingerir alimentos em quantidade mínima necessária à vida saudável e produtiva (BARROS, 2000). É esse o problema que as políticas de transferência de renda buscam minimizar.

A proposta de inclusão social viabilizada pela concessão de benefício monetário aos membros de uma comunidade como forma de distribuição da renda é defendida tanto pelos liberais clássicos, preocupados com a autonomia das pessoas e a liberdade de expressão (FRIEDMAN, 1962), quanto pelas correntes ideológicas da esquerda, preocupadas com a equidade, a distribuição de recursos, as desigualdades sociais e a necessidade de fortalecer valores comunitários (VAN PARIJS, 1992). No mundo inteiro, o tema tem sido tratado sob diversas formas, adquirindo maior força nos últimos 20 anos, dada a crise do *welfare state* e os novos rumos do capitalismo.

No Brasil, a discussão foi fortalecida em 1991, quando o Senador Eduardo Suplicy apresentou projeto de lei que instituía um programa de renda mínima para o país. Em 1995, o Distrito Federal foi palco da primeira experiência brasileira de renda mínima vinculada à educação, quando então recebeu o nome de Bolsa Escola. Na mesma época, Campinas e Ribeirão Preto instituíram um programa de renda mínima, porém vinculado à assistência social. Segundo Lena Lavinias (2000), foi a primeira vez que um programa social alcançou escala e cobertura capaz de gerar impacto efetivo na população carente, tradicionalmente desprezada pelas políticas públicas.

A crescente visibilidade das experiências localizadas de renda mínima estimulou a apresentação de diversos projetos de lei com o objetivo de generalizar essas experiências em todo o território nacional, resultando na aprovação da Lei nº 9.533/97, que instituiu o Programa Renda Mínima, autorizando a União a co-financiar (em 50%) programas de garantia de renda mínima municipais associados a ações socioeducativas, reconhecendo tanto a fragilidade financeira do município ao providenciar-lhe aporte de recursos, quanto sua maior facilidade em executar programas de redução da pobreza, pela maior proximidade dos beneficiários.

Com a Lei nº 10.219/2001, o Governo Federal instituiu o novo programa de renda mínima vinculada à educação, chamado Bolsa Escola, que veio substituir o Renda Mínima, em vigor até janeiro de 2001. O novo



programa ampliou o anterior, abrangendo 100% dos municípios e trazendo diversas alterações na forma de financiamento, gestão e distribuição dos recursos. O advento do Bolsa Escola e de outros programas, como o Bolsa Alimentação, o Auxílio-Gás e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), além da criação de uma ferramenta de gestão – o Cadastro Único –, que reuniu num banco de dados as informações sobre os beneficiários desses programas, foi aos poucos consolidando a opção do governo brasileiro por políticas de transferência de renda como estratégia de combate à pobreza e à desigualdade social.

A eleição do Presidente Lula, em 2002, com base em programa de governo com forte apelo social, fortaleceu ainda mais a opção pelos programas de transferência de renda. Todavia, a avaliação do novo governo foi de que, embora esses programas tivessem representado avanço nas políticas sociais brasileiras, eles praticamente ignoraram a existência de programas similares conduzidos por estados e/ou municípios, não conseguindo superar problemas tradicionais, como a pulverização de recursos, o elevado custo administrativo, as superposições de públicos-alvo, a competição entre instituições, a ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial (COHN; FONSECA, 2004).

Assim, a partir de articulação interministerial, coordenada pela Casa-Civil da Presidência da República, formulou-se novo programa, chamado Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004), para unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola (Lei nº 10.219/2001), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (Lei nº 10.689/2003), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde – Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1/2001), do Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102/2002) e do Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877/2001).

Além disso, destaca-se, no início de 2003, a criação do Programa Fome Zero, um conjunto de políticas públicas de combate à fome e às suas causas estruturais, garantindo a segurança alimentar de todos os brasileiros (CARTILHA, 2003). Essa articulação intersetorial também deu origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Lei nº 10.869/2004), que abrange as atribuições do Ministério da Assistência Social e do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Dessa forma, verificou-se que o sistema de proteção social brasileiro sofreu forte reorientação pela adoção das políticas de transferência de renda no período recente. Inicialmente adotada pelos governos subnacionais, essas políticas agora são capitaneadas pelo Governo Federal, influenciando e sendo influenciadas diretamente pelo nosso modelo federativo. Para análise



mais qualificada desse processo, convém retomar brevemente o que vem sendo discutido em termos de padrões de relações intergovernamentais na implementação das políticas sociais no Brasil.

### **Relações intergovernamentais e políticas sociais: três vertentes principais**

O federalismo influencia diretamente o desenvolvimento das políticas sociais. Entretanto, a forma como isso acontece depende especificamente do modelo federativo adotado, bem como da disposição das instituições em determinado contexto político (PAUL PIERSON, 1995).

No Brasil, o processo de descentralização descoordenado que se iniciou no período da redemocratização, aliado ao padrão predominante de relações intergovernamentais predatório e não cooperativo, fez que as políticas sociais fossem tradicionalmente independentes, sobrepostas, pulverizadas e apenas modestamente coordenadas. O fortalecimento da democracia e a descentralização promovida pela Constituição de 1988 proporcionaram maior autonomia política, administrativa e fiscal para as instâncias subnacionais. Por estarem mais próximos da população, os municípios tiveram que administrar demanda cada vez maior por políticas sociais, o que desencadeou expressivo processo de inovação dessas políticas em âmbito local, sobretudo municipal (ARRETICHE, 1996). Foi esse o contexto em que surgiram os primeiros programas de transferência de renda em nosso país.

Segundo Abrucio e Ferreira Costa (1999), há leque variado de opções relativas ao padrão ideal de relações intergovernamentais na implementação das políticas sociais no Brasil.

Uma primeira vertente é favorável a algum tipo de federalismo mais ou menos cooperativo, no qual as tarefas de planejamento e coordenação global cabem ao Governo Federal; as de planejamento e coordenação regional, aos governos estaduais e a implementação, aos municípios e/ou empresas privadas e/ou organizações não governamentais. A avaliação das políticas seria responsabilidade das três esferas de governo, cada uma procurando identificar, em sua área de competência, obstáculos legais, políticos, sociais, deficiências técnico-administrativas, relação custo/benefício, etc. O financiamento das políticas deve ser compartilhado entre as três esferas de governo, visando aos princípios da equidade social – garantia de condições mínimas de existência para todos – e do equilíbrio federativo, com a perspectiva de redução gradativa das desigualdades econômicas regionais, sem perda de autonomia política e com respeito às diferenças sociais e culturais entre as regiões do país.

Outra vertente, mais dualista, considera a autonomia política e tributária dos governos locais e, portanto, a responsabilidade fiscal e a

liberdade de iniciativa no campo das políticas públicas, derivada dessa autonomia – como os principais elementos estimuladores do desenvolvimento socioeconômico e do amadurecimento político dos municípios. A grande desigualdade de renda entre regiões e municípios tenderia a ser reduzida pelo estímulo à mobilização das potencialidades locais, fruto da necessidade de “competir” por recursos tanto do setor privado quanto dos governos federal e estaduais, que reduziriam as transferências automáticas de receitas, substituindo-as por transferências “condicionadas” ao desempenho fiscal e à eficácia das políticas sociais implementadas pelos municípios.

Uma terceira vertente, ainda restrita aos meios acadêmicos, procura articular o modelo “vertical” de relações intergovernamentais, exemplificado pela primeira vertente, com o modelo “horizontal”, característico da segunda vertente. Desse modo, em vez de fragmentar as políticas, como no modelo “competitivo”, ou segmentá-las, como no “verticalizante”, o modelo, denominado de coordenação cooperativa, propõe a criação de instâncias intergovernamentais de planejamento, coordenação e avaliação de políticas sociais em cada uma das esferas de governo. Dependendo do nível do governo responsável pela execução da política, as respectivas instâncias teriam perfil mais “vertical”, isto é, envolveriam as três esferas, como no caso de políticas nacionais, ou mais “horizontal”, que implica a participação de vários governos de mesmo nível – estadual ou municipal – ou, então, de representantes dos dois níveis subnacionais. Como se pode perceber, esse modelo permite a composição de instâncias governamentais com os mais variados perfis, flexibilizando bastante o processo de decisão num sistema federativo.

É com base nas perspectivas analisadas de cada uma dessas vertentes que se passará à compreensão do padrão de relações intergovernamentais predominante na implementação dos programas Renda Mínima, Bolsa Escola e Bolsa Família. Estes foram selecionados por serem os mais representativos de interferências no arranjo federativo, do ponto de vista da abrangência do público-alvo e dos recursos alocados, e refletem as várias estratégias e alternativas de adoção do papel de coordenação da União na promoção dessas políticas no Brasil. Para melhor contextualização, segue-se um quadro-resumo das principais dimensões desses programas. Em seguida, passar-se-á à análise mais minuciosa de cada um deles.

### Quadro-Resumo das principais dimensões dos programas analisados

	Renda Mínima em jan/2001	Bolsa Escola em out/2002	Bolsa Família em abril/2004
Perfil do público-alvo	Famílias com crianças de 7 a 14 anos matriculadas no Ensino Fundamental	Famílias com crianças de 6 a 15 anos matriculadas no Ensino Fundamental	Famílias em situação de extrema pobreza e em situação de pobreza com crianças e jovens entre 0 e 16 anos incompletos
Renda <i>per capita</i> mensal mínima	½ salário mínimo (R\$ 130,00 em agosto/2004)	R\$ 90,00	Extrema pobreza (R\$ 50,00) Pobreza (R\$ 100,00)
Famílias beneficiadas	1 milhão	5,1 milhões	4,1 milhões
Meta do público-alvo (nº de famílias)	---	5,7 milhões	11,4 milhões
Volume de recursos aportados pela União	R\$ 162,7 milhões	R\$ 2,2 bilhões	R\$ 5,3 bilhões
Forma de repasse dos recursos	Do FNDE para o FNAS, que, por sua vez, repassava às prefeituras por meio de conta específica	Direto ao beneficiário	Direto ao beneficiário
Valor médio do benefício, por família	R\$ 38,58	R\$ 27,73	R\$ 72,80
Nº de municípios beneficiados	1.624	5.536	5.461
Participação dos estados	Nenhuma	Nenhuma	Alguma, sobretudo na Gestão do Cadastro Único
Responsável pelo controle das condicionalidades	Municípios	União, mediante informação dos municípios	Em definição, com a tendência de descentralização desta tarefa aos municípios

## **Apoio financeiro da União aos programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas – Lei nº 9.533/97**

Essa lei autorizava a União a co-financiar, com 50%, programas municipais de renda mínima vinculados à educação. Para tanto, os programas deviam atender a famílias com renda *per capita* de até ½ salário mínimo e filhos ou dependentes de 7 a 14 anos, desde que se encontrassem matriculados e freqüentando regularmente escolas públicas. O valor do benefício por família definia-se pela seguinte fórmula:

$$\text{R\$ } 15,00 \text{ X (número de crianças por família)} - 0,5 \text{ X (renda } \textit{per capita})$$

Como contrapartida do município e do estado no financiamento do programa, a lei permitia a utilização de recursos destinados à assistência socioeducativa, em horário complementar ao da freqüência no Ensino Fundamental para os filhos e dependentes das famílias beneficiárias, mas dava preferência aos municípios que destinassem pelo menos 50% dos seus recursos à assistência financeira às famílias. O montante repassado pelo Governo Federal deveria obrigatoriamente ser transferido em espécie para as famílias beneficiárias.

A lei previa que o apoio da União aos programas municipais seria estendido gradualmente de 1998 até 2002. Dessa forma, a cada ano seriam apoiadas prioritariamente as iniciativas daqueles municípios mais carentes, identificados pelo Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA), obedecendo-se ao limite de 25% do total desses municípios existentes em cada estado da Federação, até que, em 2002, todos os municípios passíveis de ajuda fossem beneficiados. A partir de então, havendo disponibilidade de recursos e considerando-se os resultados do programa, poderia o Poder Executivo estender a abrangência do programa para todos os municípios e o Distrito Federal.

O Renda Mínima durou menos de dois anos. A Lei nº 9.533, que o instituiu em 10 de dezembro de 1997, só foi regulamentada pelo Decreto nº 2.609, em 3 de junho de 1998, e sua implementação só teve início efetivamente a partir de março de 1999. Assim foi até fevereiro de 2001, quando deu lugar ao Bolsa Escola. Apesar de seu período relativamente curto de vigência, faz-se necessária uma análise das principais críticas sofridas, que, em certa medida, foram responsáveis pela sua transformação no Bolsa Escola federal.

## Favorecimento aos municípios mais ricos?

Além do baixo valor do benefício, R\$ 38,58 em média, por família, outras críticas fizeram-se a essa iniciativa. A primeira referia-se à limitação do apoio federal aos municípios com receita corrente por habitante e renda familiar *per capita* inferior à respectiva média estadual, o que, segundo estimativas de Amaral (1998), excluía cerca de 40% dos municípios brasileiros. Outra crítica referia-se ao estabelecimento de percentual fixo de 50% para a repartição das despesas entre o Governo Federal e os municípios, sem considerar os desníveis na capacidade financeira. Vale lembrar que cada município, isoladamente ou em conjunto com o estado, deveria responsabilizar-se pelos outros 50%.

Segundo Amaral (1998), na prática, a alocação de subsídios da forma descrita beneficiaria apenas os municípios para os quais os custos totais dos programas não ultrapassassem 20% de suas receitas correntes. Trata-se de municípios que, em sua maioria, situam-se nas regiões mais ricas do país (Sudeste e Sul). Isso significa que, além de não contemplar a maioria dos potenciais beneficiários dos programas de renda mínima, a adoção desse critério resultaria numa distribuição perversa do ponto de vista inter-regional, beneficiando as regiões mais ricas em detrimento das mais pobres.

O principal problema do percentual fixo de 50% para o co-financiamento dos custos totais do programa pelo Governo Federal reside no fato de não se levarem em conta as disparidades na capacidade de financiamento dos municípios. Esse percentual fixo não altera em nada essas disparidades, fazendo o valor dessa contribuição ficar frequentemente aquém ou além do montante efetivamente necessário para o financiamento do programa.

### **Balanço preliminar: o incentivo a mudanças**

Dada a “permanente” escassez de recursos do Governo Federal para programas sociais, essa lei propiciou “saudável competição” entre os municípios que, por sua vez, somente eram contemplados, se implementassem um bom programa de renda mínima vinculado a ações socioeducativas. Essa competição aumentou a possibilidade de inovações e aperfeiçoamento do Renda Mínima. Além disso, o fato de a União prover 50% do orçamento fazia que os municípios se motivassem a destinar mais recursos de sua receita tributária para esse programa, na seguinte perspectiva: quanto maior sua contrapartida, maior o repasse federal, possibilitando maior transferência de renda às famílias pobres, aquecimento do comércio local e aumento da arrecadação tributária.

Ao atribuir ao Governo Federal o repasse de recursos para que os municípios viabilizassem a execução do programa, esta iniciativa reconhecia a incapacidade financeira destes, individualmente, promovendo certa uniformização de tratamento, embora o regime de alíquota fixa impedisse que essa uniformização fosse plena. Além disso, por se tratar de convênio, cada município ou estado interessado deveria individualmente prover esforços para ser admitido pelo programa.

O Renda Mínima orientava-se, portanto, por um padrão dualista ou competitivo de relações intergovernamentais, na medida em que valorizava a autonomia dos entes federativos e estimulava o envolvimento destes mediante a vinculação do volume de recursos repassados ao montante da contrapartida do município, sem fixar transferências automáticas independentes do desempenho municipal. Todavia o desenho do programa não demonstrou possuir incentivos suficientes para concretizar a participação dos estados. Em seu breve período de existência, não houve um único convênio firmado nesse sentido.

Esse diagnóstico, aliado à perspectiva de destinação de mais recursos para as políticas de combate à pobreza, bem como à proximidade das eleições presidenciais na época, entre outros motivos, levaram o Governo Federal a ampliar o programa.

Em janeiro de 2001, havia 1.624 municípios conveniados com o Ministério da Educação (MEC), implementando o Renda Mínima com repasses da União da ordem de R\$ 162,7 milhões por ano e 1,03 milhão de famílias beneficiárias (RELATÓRIO, 2002). Em fevereiro, tal programa foi suspenso, dando lugar a outro, mais abrangente, denominado Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219/2001. Vejamos as principais mudanças trazidas pelo Bolsa Escola, bem como as condições que favoreceram seu surgimento.

## **O Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola – Lei nº 10.219/2001**

Em abril de 2001 foi promulgada a Lei nº 10.219, substituindo o Programa Renda Mínima e introduzindo sensíveis mudanças no desenho dessa política, que, a partir de então, passou a ser conhecida como Bolsa Escola. Nesse novo formato, o Governo Federal responde por 100% dos recursos transferidos aos beneficiários, cabendo aos municípios o cadastramento das famílias e o controle da frequência dos alunos. Essa orientação está de acordo com a vertente de inspiração cooperativa ou vertical do padrão de relações intergovernamentais na implementação de

políticas sociais, na medida em que define, segmenta e distingue as atribuições desses dois entes federativos para o alcance dos objetivos do programa, que inclui ainda, como se verá a seguir, a participação da sociedade civil por meio de um conselho de controle social.

Uma das principais mudanças no Bolsa Escola em relação ao Renda Mínima está na ampliação da faixa etária do público-alvo, ou seja: de 7 a 14 anos para 6 a 15 anos, o que ampliou aos alunos a oportunidade de conclusão do Ensino Fundamental.

A suplementação mensal de renda varia de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por família, de acordo com o número de crianças. O pagamento está condicionado a 85% de frequência dos filhos às aulas, verificada a cada três meses. As mães recebem um cartão magnético da Caixa Econômica Federal com o qual o benefício é retirado no banco, casa lotérica, agência dos Correios ou estabelecimentos credenciados, sem nenhum tipo de intermediação. No cálculo da renda familiar *per capita* (R\$ 90,00, fixados pelo Decreto nº 4.313/2002), são computados os rendimentos auferidos por todos os membros da família, incluídos os benefícios concedidos por programas federais, bem como por programas estaduais e municipais de complementação de renda. Todavia o Bolsa Escola veda expressamente a inclusão de famílias beneficiadas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), enquanto permanecerem nessa condição<sup>2</sup>.

No antigo programa, o repasse de recursos ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) era feito pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), órgão vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Celebrados os convênios entre o FNDE e os municípios, os recursos eram transferidos às prefeituras para conta específica, aberta no Banco do Brasil. Assim, durante os dois primeiros anos do Programa Renda Mínima, coube aos municípios estabelecer os procedimentos a serem adotados para o pagamento dos benefícios, bem como indicar o agente pagador: bancos, tesouraria, escola, etc. Por vezes, tantos procedimentos davam causa ao atraso no recebimento dos benefícios pelas famílias.

Graças ao Fundo de Combate à Pobreza<sup>3</sup>, toda a população-alvo foi incluída. Em 2002, o Bolsa Escola contou com recursos da ordem de R\$ 2,2 bilhões. Com base nos dados fornecidos pelo IBGE (Censo 1991), o Governo Federal elaborou um planejamento para verificar os potenciais beneficiários, no intuito de calcular os custos de “universalização” dessa política. Foi assim que se chegou ao número de 5,7 milhões de famílias e 10,7 milhões de crianças beneficiárias, que satisfaziam os requisitos legais, ou seja, pertenciam a famílias com renda *per capita* de até ½ salário mínimo e crianças de 6 a 15 anos de idade, matriculadas regularmente no Ensino Fundamental e distribuídas pelo território nacional.



## **Descontinuidade no pagamento dos benefícios**

Embora tenha representado grande acréscimo ao nosso sistema de proteção social, a mudança do Programa Renda Mínima para o Programa Bolsa Escola deu causa à interrupção na distribuição dos benefícios, comprometendo os resultados sociais positivos que a política vinha alcançando. Em janeiro de 2001, foram distribuídos os últimos benefícios do Renda Mínima. Já em fevereiro foi editada a Medida Provisória nº 2.140, que instituiu o novo formato, denominado Bolsa Escola. Em abril essa medida provisória foi convertida na Lei nº 10.219/2001 e, em maio, foi então editado o Decreto nº 3.823/2001, que regulamenta a mencionada lei. Foi só a partir de junho de 2001 que os benefícios voltaram a ser distribuídos. É bem provável que essa solução de continuidade de seis meses, no mínimo, possa ter comprometido o ano escolar de milhões de crianças que dependiam do benefício para poder freqüentar a escola em 2001.

De toda forma, resolvido o problema do gerenciamento dos recursos, agora centralizados no Governo Federal e repassados diretamente aos beneficiários, foi necessário pensar numa questão mais complexa, ou seja, como inibir comportamentos predatórios dos municípios, a quem cabia a execução do Programa<sup>4</sup>. Por isso, na Lei nº 10.219/2001, foram previstos alguns instrumentos de controle, acompanhamento e fiscalização, de forma a coordenar responsabilidades, sobre os quais se discorrerá a seguir.

### **Inibindo comportamentos predatórios**

A Lei nº 10.219/2001 previu formas de acompanhamento, controle e fiscalização do programa municipal. Uma delas foi a obrigação de constituir um conselho de controle social do Programa Bolsa Escola, com, no mínimo, 50% de representantes não vinculados à administração municipal. Entre suas competências está a responsabilidade pela aprovação da relação de famílias cadastradas, bem como a avaliação e a fiscalização da aplicação correta de todas as regras do programa. Além disso, pode-se contar com a colaboração da Pastoral da Criança na fiscalização do programa nos mais de 2.000 municípios em que atua, o que constitui reforço ao controle social necessário para garantir a qualidade do cadastro das famílias.

Ao exigir a criação de conselhos municipais como contrapartida do repasse de recursos para o financiamento dos programas, o Governo Federal rompe, pelo menos potencialmente, o monopólio do Poder Executivo local sobre o processo decisório em áreas cada vez mais relevantes do ponto de vista do impacto orçamentário, como a educação. Não é fortuito que uma das maiores dificuldades à consolidação das políticas sociais, em nível local e estadual, seja a resistência de prefeitos e

governadores em ceder poder e recursos financeiros aos conselhos e fundos municipais responsáveis pela definição de diretrizes e financiamento dessas políticas.

Para celebrar o convênio com o MEC, os municípios devem obrigatoriamente instituir, mediante lei municipal, um programa de renda mínima vinculado a ações socioeducativas, nos padrões exigidos pela Lei nº 10.219/2001. O custeio e o gerenciamento dessas ações socioeducativas são de responsabilidade do próprio município que, inclusive, pode suplementar o benefício. Este regime de co-responsabilidade dotou o Governo Federal de instrumentos necessários para agir com rigor contra os maus administradores. Constatadas as irregularidades no cadastramento dos beneficiários, por exemplo, o prefeito pode ser responsabilizado e o repasse federal da cota da prefeitura no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) pode ser suspenso, além de responder a ação de improbidade administrativa.

A exigência da legislação municipal é a própria garantia dessa co-responsabilidade. Por meio dela, o município compromete-se, inibindo comportamentos predatórios, tais como: o cadastro de famílias “fantasmas”, o filho do prefeito recebendo o benefício, apadrinhados, etc. Cabe aos conselhos municipais contribuir para fiscalização do programa, mas a responsabilidade é do prefeito. Portanto, pelo menos, institucionalmente, o Governo Federal conta com instrumentos razoáveis para o acompanhamento, controle e fiscalização do programa.

### **Novos incentivos a mudanças**

Os impactos dessa política na melhoria das condições de vida e dos indicadores sociais em âmbito local dependem, sobretudo, de parcerias que agreguem recursos financeiros e humanos em sua implementação. Essa orientação está de acordo com a vertente cooperativa ou vertical do padrão de relações intergovernamentais na implementação de políticas sociais, na medida em que incentiva o compartilhamento do financiamento da política entre os entes federativos das três esferas de governo. A União contribui com o que pode, dando o “pontapé” inicial, ao fornecer condições mínimas para o início do programa. Cabe aos estados e municípios dar ao programa continuidade e incrementá-lo na medida de suas possibilidades. A questão é como incentivá-los para esse papel colaborativo.

Em dezembro de 2002, momento de transição de governo, dos 5.561 municípios brasileiros havia 5.536 integrados ao Bolsa Escola, concedendo apoio financeiro a cerca de 5,1 milhões de famílias pobres para que mantivessem seus filhos na escola (RELATÓRIO, 2002).

Tendo em vista o diagnóstico dos programas de transferência de renda realizado pela equipe de transição do novo governo, bem como a

necessidade de unificação deles, iniciou-se longo processo de discussão interministerial, liderado pela Casa Civil da Presidência da República, no qual se discutiram o modelo e as estratégias adotadas para essa unificação. Esse processo culminou com o compromisso pela inclusão social entre o Governo Federal, os estados e o Distrito Federal, firmado em setembro de 2003, com o objetivo de conferir maior racionalidade, organicidade e efetividade às ações de combate à fome e à pobreza, de emancipação das famílias e de promoção do desenvolvimento sustentável das comunidades (SINOPSE, 2003). O desenho do programa Bolsa Família, que será analisado a seguir, foi o principal resultado deste processo.

### **Programa Bolsa Família – Lei nº 10.836/2004**

O Bolsa Família surgiu com a finalidade de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola (Lei nº 10.219/2001), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (Lei nº 10.689/2003), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde – Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1/2001), do Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102/2002) e do Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877/2001).

Trata-se de um programa de transferência de renda destinado a famílias com renda *per capita* de até R\$ 100,00 mensais, que associa a transferência do benefício financeiro a condicionalidades que garantem o acesso aos direitos sociais básicos – saúde, alimentação, educação e assistência social. Ele foi criado para atender a duas finalidades básicas: combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias mais pobres. Para 2004 a previsão é de um orçamento de R\$ 5,3 bilhões (BOLSA FAMÍLIA, 2004).

Os programas anteriores, inclusive o Bolsa Escola, funcionando inteiramente separados uns dos outros, tinham diferentes cadastros de beneficiários, e parte significativa das famílias estava inscrita em apenas um programa. Algumas famílias recebiam mais de um benefício e famílias vizinhas, em condições iguais, nada recebiam. Embora já se houvesse instituído, no final de 2001, a ferramenta do Cadastro Único com o objetivo de unificar os cadastros de beneficiários dos diversos programas de transferência de renda do Governo Federal, sua implementação era ainda inexpressiva e seu modelo de gestão, indefinido. É importante ressaltar que a unificação não elimina as razões que levaram à criação desses programas. Os objetivos de cada programa estão mantidos, mas agora de acordo com

lógica mais ampla e concepção integral de políticas sociais. O programa unificado continuará mantendo as crianças na escola, fazendo acompanhamento das gestantes, monitorando a nutrição das crianças, etc.

Diferentemente dos programas anteriores, que focavam o indivíduo, o Bolsa Família inovou ao privilegiar a família. Essa opção baseia-se no fato de que os programas de transferência de renda não constituem um fim em si mesmos, em que pese sua importância como mecanismo de alívio imediato da pobreza. Eles devem estar obrigatoriamente associados a políticas complementares que criem possibilidades reais de que essas famílias, ao se desvincularem do programa, tenham condições de prover o próprio sustento, superando a condição de exclusão social.

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social (BOLSA FAMÍLIA, 2004), as famílias elegíveis são compostas por dois grupos: famílias em situação de extrema pobreza, com renda mensal *per capita* de até R\$ 50,00 e famílias pobres e extremamente pobres com crianças e jovens entre 0 e 16 anos incompletos, com renda mensal de até R\$ 100,00 *per capita*.

O programa oferece dois tipos de benefícios: o básico e o variável. O benefício básico é concedido a famílias em situação de extrema pobreza. O valor desse benefício é fixo, de R\$ 50,00 mensais, independentemente da composição e do número de membros do grupo familiar. O benefício variável, no valor mínimo de R\$ 15,00, será concedido a famílias pobres e extremamente pobres que tenham, sob sua responsabilidade, crianças e adolescentes na faixa de 0 a 16 anos incompletos, até o teto de três benefícios por família, ou R\$ 45,00. As famílias em situação de extrema pobreza poderão acumular o benefício básico e o variável, chegando ao máximo de R\$ 95,00 mensais (R\$ 50,00 do benefício básico mais R\$ 45,00 do benefício variável). As famílias em situação de pobreza, com renda entre R\$ 51,00 e R\$ 100,00, podem receber até R\$ 45,00. A celebração de parcerias com o Governo Federal permite que esses valores sejam complementados por estados e municípios.

Quem já é beneficiário de algum dos programas anteriores está automaticamente cadastrado no Bolsa Família e deve aguardar sua inclusão, que dependerá de vários fatores: pactuação entre União, estados e municípios, disponibilidade de vagas no estado ou município, expansão de recursos orçamentários, etc. Todavia, até o beneficiário ser incluído no novo programa, ele continua recebendo normalmente seus benefícios.

A inclusão no Cadastro Único é uma pré-condição para as famílias participarem do programa. Quem não é beneficiário de nenhum programa, portanto não está incluído no Cadastro Único, deve aguardar seu cadastramento pela prefeitura. A meta é incluir, gradualmente, as 11,4 milhões de famílias que atendem aos critérios de elegibilidade, até o final de 2006.

O Governo Federal e as prefeituras são co-responsáveis pela inclusão de novas famílias no Cadastro Único. A União assegura suporte técnico

aos municípios que executam o cadastramento cujo controle social, ou seja, a validação, deve ser local. Ao contrário do procedimento adotado anteriormente, a base de dados do Cadastro Único será compartilhada com estados e municípios, pois o objetivo é o aprimoramento do planejamento das políticas públicas em todos os níveis: federal, estadual e municipal.

Em abril de 2004, o Bolsa Família beneficiava 5.461 municípios, atingindo 4,1 milhões de famílias. O valor médio do benefício é de R\$ 72,80, sendo que a maior parte dos beneficiários – 59% – encontra-se na Região Nordeste, a mais carente do país (PROGRAMAS, 2004).

### **Gestão do programa e os papéis dos entes federativos**

O programa é coordenado pelo Conselho Gestor Interministerial (CGI), composto pelos ministros da área social que administra os atuais programas de transferência de renda e também pelos ministros do Planejamento e da Fazenda, além do ministro-chefe da Casa Civil. A Secretaria Executiva é o braço operativo do CGI e coordena a operacionalização do programa no que diz respeito às funções de cadastro, pagamento de benefícios, monitoramento e avaliação. A exemplo do que já ocorre com a maioria das ações federais descentralizadas, o programa contará com instância de controle social local, que deverá ser composta por representantes do setor público e da sociedade civil, de forma paritária.

O Governo Federal considera fundamental o papel dos estados. Sua participação pode envolver desde o apoio técnico e logístico para a execução do programa nos municípios até a sua efetiva coordenação, dependendo dos interesses e da disponibilidade de recursos de cada estado. Além de apoiar a implementação do programa, os governos estaduais devem indicar um interlocutor para dar início ao processo de negociação, articulação e concertação com o Governo Federal, bem como apoiar os municípios no processo de cadastramento.

De acordo com o modelo de gestão descentralizada, os governos municipais são os principais gestores do programa com as famílias, por meio de unidade de coordenação, que deverá articular os diversos órgãos e entidades locais afetos ao programa, interagir com a Secretaria Executiva, com a Caixa e com os governos estaduais, além de atender diretamente aos beneficiários potenciais e atuais do Bolsa Família. Para tanto, deverão estruturar uma equipe multissetorial de coordenação do programa com as condições necessárias para sua operação (estrutura física e logística), assegurando a oferta de serviços essenciais de saúde, educação, acompanhamento alimentar e nutricional para viabilizar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias. Essa coordenação é ainda responsável pela manutenção do cadastro, pela

capacitação de profissionais envolvidos, pela avaliação de desempenho e do impacto do programa no município e pela informação periódica sobre o cumprimento das condicionalidades à Secretaria Executiva do programa e aos ministérios setoriais.

Municípios e estados também devem promover a articulação das ações para assegurar o caráter intersetorial do programa, além de viabilizar a oferta de ações complementares, com vistas a criar meios e condições de promover a emancipação das famílias beneficiárias, tais como programas de requalificação e qualificação profissional, políticas de microcrédito e economia solidária. Eles colaboram inclusive com o Poder Judiciário na redução do sub-registro civil e na emissão de documentação para as famílias, além de apoiar os conselhos estaduais e municipais, a fim de garantir o controle social do programa.

### **A caminho de padrão de “coordenação cooperativa” das relações intergovernamentais**

O desenho alcançado pelo Bolsa Escola articula incentivos à cooperação na busca pela maximização de seus objetivos e resultados. Um deles, garantido pela legislação, diz respeito à suspensão dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), no caso de cadastramento fraudulento por parte do município. Essa é, na grande maioria das vezes, a maior fonte das receitas municipais no atual modelo federativo brasileiro (em média 40% a 60% da receita total), de modo que suspendê-la inviabiliza a administração municipal. Esse mecanismo evita os problemas decorrentes da distância entre o “principal” (Governo Federal) e o “agente” (governos municipais), induzindo este último a proceder com lisura na manutenção dos cadastros e acompanhamento dos beneficiários.

Além de proporcionar alívio imediato da pobreza e acesso efetivo aos direitos sociais básicos, a implementação do Bolsa Família contribui enormemente para a manutenção do nosso pacto federativo, tendo em vista seu impacto redistributivo regional. Segundo Fonseca e Cohn (2004), em dezembro de 2003 as transferências realizadas pelo Bolsa Família representaram para a Região Norte o equivalente a 15% dos recursos provenientes do FPM; para a Nordeste, 28%; para a Sudeste, 10%; para a Sul, 8%; e para a Centro-Oeste, 7%, beneficiando as regiões com maior número de pobres. Esse aporte massivo de recursos, provendo as necessidades mais básicas e imediatas da população pobre, possibilita aos governos subnacionais investirem mais recursos próprios em políticas complementares de favorecimento à emancipação da família, dotando-a de condições de prover o próprio sustento com dignidade.

O Programa Bolsa Família firmou termo de cooperação com os Estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro (BOLSA FAMÍLIA, 2004), contemplando as atribuições e responsabilidades enumeradas há pouco. Em Minas Gerais, o instrumento visou ainda à ampliação do atendimento dos beneficiários do Programa Bolsa Família para a educação, financiada pelo governo estadual, os quais passarão também a ser atendidos gradativamente pelo Bolsa Família.

No Estado do Rio de Janeiro, a cooperação foi mais além. O estado compromete-se a complementar com R\$ 10,00 os benefícios pagos pela União a 176 mil famílias beneficiárias do Bolsa Família, em 20 municípios, inclusive a capital. Os municípios poderão participar dessa cooperação mediante termo específico. Além disso, o cartão de recebimento dos benefícios terá um *layout* acordado com a União. Institui-se ainda um Grupo Executivo Tripartite como instância de deliberação da cooperação, tendo como competências imediatas o planejamento e o acompanhamento do cadastramento das famílias beneficiárias, bem como a definição da sistemática de gestão local do Programa Bolsa Família. Deve ser previsto um sistema de monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Família no estado, assegurada a articulação com órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pelo planejamento, pesquisa e avaliação das políticas sociais.

O Município do Rio de Janeiro, por sua vez, resolveu aderir à cooperação com o estado, adicionando mais R\$ 10,00 aos benefícios pagos pela União às famílias beneficiárias do Bolsa Família residentes na cidade, atingindo inicialmente as 80 mil famílias, que também receberão o complemento de R\$ 10,00 pelo governo estadual.

Essas são as primeiras iniciativas concretas de cooperação mais estreita entre União, estados e municípios para implementação de políticas de transferência de renda, as quais estão de acordo com o padrão da coordenação cooperativa de relações intergovernamentais na implementação de políticas sociais. Como mencionado anteriormente, esse modelo permite a composição de instâncias governamentais com os mais variados perfis, flexibilizando bastante o processo decisório num sistema federativo. A criação de instâncias intergovernamentais de planejamento, coordenação e avaliação de políticas sociais, como o Grupo Executivo Tripartite no Estado do Rio de Janeiro, vai ao encontro da flexibilidade necessária para a implementação mais efetiva de uma política que visa a combater um problema de grande complexidade, como a pobreza no Brasil, que possui múltiplas dimensões, muito além da insuficiência de renda.

Ainda é cedo para dizer se esse será o padrão adotado, pois as iniciativas concretizadas são poucas e de funcionamento recente. Todavia, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (BOLSA FAMÍLIA, 2004), estão em curso diversas negociações com estados e municípios, alguns dispostos a elevar os valores dos benefícios (Goiás, Distrito Federal, Mato



Grosso do Sul), outros garantindo um piso mínimo de R\$ 50,00 ou R\$ 60,00 para as famílias beneficiárias do programa (São Paulo, Acre, Amazonas e Roraima). O que é certo é o amplo reconhecimento de que, sem os esforços coordenados e integrados das três esferas de governo, não será possível a redução da pobreza e da desigualdade social no Brasil. Assim, o lançamento do Bolsa Família foi adiado por quase um mês, porque o Presidente preferiu, antes de lançá-lo, reunir todos os governadores em setembro de 2003 (SINOPSE, 2004), quando foi firmado o compromisso pela maior racionalidade, organicidade e efetividade das ações de inclusão social.

### **Controle das condicionalidades: um sistema ainda frágil**

Embora essa análise preliminar seja positiva para que o Bolsa Família alcance seus objetivos de médio e longo prazo, deve-se atentar para o controle das condicionalidades. Elas são o ponto forte desse programa e o diferenciam da mera “esmola”, que alivia a situação de privação temporária. As condicionalidades são ações que as famílias devem obrigatoriamente observar para que possam permanecer no programa, garantindo o acesso a direitos que, a médio e longo prazo, aumentam a autonomia das famílias na perspectiva da inclusão social. O Bolsa Família manteve as seguintes condicionalidades previstas nos programas que unificou:

- acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias: todos os membros da família beneficiária devem participar do acompanhamento de saúde, principalmente gestantes, nutrízes e crianças de 0 a 6 anos. (Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – Bolsa Alimentação – Medida Provisória nº 2.206-1/2001);

- frequência à escola: todas as crianças em idade escolar, de 6 a 15 anos, devem estar matriculadas e frequentando o Ensino Fundamental. (Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - Bolsa Escola – Lei nº 10.219/2001);

- educação alimentar: todas as famílias beneficiárias devem participar de ações de educação alimentar oferecidas pelo Governo Federal, estadual e/ou municipal (Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – Lei nº 10.689/2003).

Os ministérios são os responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades, como já vinha ocorrendo nos programas existentes. As informações recolhidas pelos ministérios nesse acompanhamento são repassadas trimestralmente à Secretaria Executiva do Bolsa Família, que consolida as informações. A frequência à escola é acompanhada pelas Secretarias Municipais de Educação a partir do sistema desenvolvido pelo MEC. O acompanhamento de saúde é realizado pelas Secretarias Municipais de Saúde a partir dos agentes comunitários.

A verificação da frequência dos alunos às aulas é provavelmente um dos pontos mais críticos do programa unificado hoje. Embora o monitoramento da saúde e do estado nutricional das famílias beneficiárias do Bolsa Família esteja sendo bem realizado, a verificação da frequência em sala de aula dos alunos beneficiados pelo Bolsa Família não tem sido feita de forma satisfatória.

Ela vinha sendo realizada a cada três meses desde 2002. Na verdade, o sistema utilizado para tanto está passando por uma reformulação. Enquanto isso, o acompanhamento tem sido feito nos moldes antigos: a Caixa Econômica Federal envia formulários às prefeituras para que as escolas respondam ao MEC se as crianças beneficiadas estão ou não comparecendo às aulas.

A idéia é de que, até o final de 2004, um novo sistema esteja pronto e a responsabilidade desse monitoramento seja descentralizada para estados e municípios. Com isso, a possibilidade de retirar as famílias do programa por não-cumprimento das contrapartidas exigidas também caberá às administrações locais. Hoje isso ainda é atributo exclusivo do Governo Federal. Entretanto, de Brasília é praticamente inviável que ele tome decisões sobre uma criança que não foi à escola. É o gestor local quem pode buscar soluções para que a criança que saiu da escola tenha condição de retornar.

As condicionalidades do Bolsa Escola passaram a ter acompanhamento apenas no terceiro trimestre de 2002, quando 62% dos municípios atendidos à época responderam o questionário. No último trimestre do ano passado, o acompanhamento do governo atingia 90% das cidades beneficiadas e 13% das escolas (CONSTANTINO, 2004). O dilema desse modelo advém do fato de que muitos municípios não conseguem informar a frequência escolar por falta de capacitação de seus gestores ou por dificuldade de acesso à tecnologia da informação. Portanto, suspender o pagamento aos beneficiários que não conseguem encaminhar a informação sobre a frequência, conforme prevê a lei, pode significar dupla punição a esses municípios mais carentes.

## **Considerações finais**

Na dinâmica dos programas de transferência de renda na Federação brasileira, os atores principais foram, num primeiro momento, os governos municipais, responsáveis pelo surgimento dessa inovação governamental. Num segundo momento, foi a União quem desempenhou papel fundamental para a profusão dos programas nos municípios mais pobres do país, funcionando como “catalisadora” dessas iniciativas municipais, sobretudo do ponto de vista financeiro, por meio do Programa Renda Mínima, adotando um padrão dualista ou competitivo de relações intergovernamentais.

Com a implementação do Bolsa Escola e, posteriormente, do Bolsa Família, a União definitivamente apropriou-se do papel coordenador e indutor da participação dos demais entes federativos na implementação desses programas, dando origem a um padrão cooperativo ou vertical, que tem caminhado rumo à coordenação cooperativa das relações intergovernamentais. Para que o Bolsa Família se concretize, há de incentivar-se a construção de redes e a ação regionalizada, principalmente entre municípios das regiões metropolitanas onde a questão da inclusão social exige ainda mais soluções coordenadas. Uma sugestão seria a adoção de consórcios que reunissem os recursos físicos e financeiros dos respectivos municípios para a gestão coordenada do programa.

Quanto aos governos estaduais, importa destacar que, no início, predominou sua indefinição relativa à participação na gestão e financiamento dos programas, ficando praticamente ausentes. Embora até o advento do Bolsa Família não se tenham verificado nos programas federais mecanismos institucionais expressivos que incentivassem a cooperação estadual, vemos agora concretizarem-se novos arranjos institucionais que favorecem a cooperação desses entes federativos, fruto principalmente da disposição de os três níveis de governo articularem-se para combater a pobreza e a desigualdade social.

Não obstante, ao longo deste trabalho, ter-se procurado demonstrar que o resgate da dívida social brasileira não depende apenas da identificação de política social efetiva, é igualmente fundamental criar condições institucionais para seu bom desempenho. Embora os desafios para o aperfeiçoamento do Bolsa Família sejam enormes, sobretudo na questão do controle das condicionalidades, a trajetória do programa tem demonstrado que elas não são insuperáveis. Seu desenho, validado pelos governos estaduais e construído a partir do diálogo baseado no reconhecimento da intersetorialidade no âmbito do Governo Federal, confere-lhe maior legitimidade e sustentabilidade.

É sabido que, na busca de melhor arranjo federativo, também para a implementação das políticas sociais, o melhor caminho é a criação de jogo de responsabilidades mútuas, e não apenas de distribuição de perdas e benefícios entre União, estados e municípios. Nesse sentido, constatou-se no Bolsa Família a tentativa de combinar-se o que há de melhor na centralização – repartição de recursos e assistência técnica – com os aspectos positivos da descentralização – a possibilidade de “inovação” e maior controle social, dada sua maior proximidade da população. Esse padrão de relacionamento intergovernamental tem grande potencial de favorecer a redução das desigualdades regionais, garantindo, a um só tempo, os sentimentos de autogoverno e esperança de simetria entre os participantes da Federação, pelo menos no que concerne à implementação dessa política social.

- <sup>1</sup> De acordo com o MEC, esta vedação justifica-se em virtude da concepção dos programas. O Bolsa Escola atua de forma *preventiva* ao trabalho infantil; é *ex ante*. Já o PETI busca resgatar as crianças do trabalho infantil, procurando remediar a situação; é, portanto, *ex post*.
- <sup>2</sup> Instituído pela Emenda Constitucional nº 31/2000 e com duração prevista para 10 anos, o Fundo é formado por parte da arrecadação de impostos e contribuições federais.
- <sup>3</sup> Típico dilema da ação coletiva relativa à teoria do agente x principal, segundo a qual deve-se criar mecanismos capazes de garantir que o agente, no caso o município, aja de acordo com os interesses e objetivos do principal, que no caso é o Governo Federal.

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, (Pesquisas, nº 12), 1999.
- AMARAL, Carlos et al. Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola: concepção, gestão e financiamento. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, v. 2, p. 4-58, 1998.
- ARRETICHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 11, n. 31, p. 44-66, 1996.
- BARROS, Ricardo Paes et al. Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Pobreza e Política Social*. São Paulo: Cadernos Adenauer, nº 1, 2000.
- BOLSA FAMÍLIA: Disponível em: <[http://www.fomezero.gov.br/ContentPage.aspx?filename=pfz\\_4001.xml](http://www.fomezero.gov.br/ContentPage.aspx?filename=pfz_4001.xml)> Acesso em: 27 jul. 2004
- CARTILHA da Mobilização Social do Fome Zero. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/download/Cartilha%20Fome%20Zero%202004%20-%20final.pdf>> Acesso em: 30 jul. 2003.
- COHN, Amélia; FONSECA, Ana. O Bolsa Família e a questão social. *Teoria e Debate*, São Paulo, nº 57, mar./abr. 2004.
- CONSTANTINO, Luciana. Governo deixa de fiscalizar exigência do Bolsa-Família. *Folha de S. Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/noticias/gd060704.htm>> Acesso em: 25 jul. 2004.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- LAVINAS, Lena (COORD.). *Avaliação do Programa Bolsa-Escola de Recife*. Relatório Final, Convênio ILO Banco Mundial, ANPEC/IPEA, out. 2000.
- PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO LULA: avaliação e perspectivas. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/casacivil/foruns/static/arquivos/Bolsa%20Familia.ppt>> Acesso em: 23 jul. 2004.
- PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and Development of Social Policy. *Governance*, Cambridge, v. 8, n. 4, 1995.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES DO PROGRAMA NACIONAL DE BOLSA ESCOLA. Brasília: Ministério da Educação, 2002.

SINOPSE – Resumo dos jornais. *Jornal do Brasil*. Disponível em: <[http://www.radiobras.gov.br/antiores/2003/sinopses\\_0110.htm](http://www.radiobras.gov.br/antiores/2003/sinopses_0110.htm)> Acesso em: 30 jul. 2004.

VAN PARIJS, Philippe (Ed.). *Arguing for a basic income*. London: Verso, 1992.

### **A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa**

*Elaine Cristina Lício*

Neste trabalho, analisa-se a trajetória dos programas de transferência de renda no sistema de proteção social brasileiro, procurando demonstrar como algumas questões federativas têm afetado decisivamente a sua implementação, desde as primeiras iniciativas subnacionais até a adoção de programas nacionais com clara interface intergovernamental. O argumento central é que o modelo federativo influenciou diretamente o desenvolvimento dos programas de transferência de renda no Brasil, sendo determinante para o seu bom desempenho.

### **La trayectoria de los programas de transferencia de ingresos en Brasil: el impacto de la variable federativa**

*Elaine Cristina Lício*

En este trabajo se analiza la trayectoria de los programas de transferencia de ingresos en el sistema de protección social brasileño, buscando demostrar como algunas cuestiones federativas han afectado de manera decisiva su puesta en práctica, desde las primeras iniciativas subnacionales hasta la adopción de programas nacionales con clara interfaz intergubernamental. El argumento central es que el modelo federativo ha influenciado directamente el desarrollo de los programas de transferencia de ingresos en el Brasil, siendo determinante para o su buen desempeño.

### **The trajectory of income-transfer programmes in Brazil: the impact of the federative variable**

*Elaine Cristina Lício*

This paper analyses the trajectory of income-transfer programmes within the Brazilian social-protection system, trying to demonstrate how some federative issues have decisively affected their implementation, from the very first sub-national initiatives to the adoption of national programmes having a clear intergovernmental interface. The central line of argument is that the federative model has directly influenced the development of income-transfer programmes in Brazil, being determinant for their good performance.

Elaine Cristina Lício é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Chefe de Gabinete da ENAP Escola Nacional de Administração Pública e Mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV.

Contato:  
[elaine.licio@enap.gov.br](mailto:elaine.licio@enap.gov.br)





# O túnel no fim da luz: a privatização do setor elétrico em Mato Grosso

*Vinícius de Carvalho Araújo\**

## Introdução

Este artigo é o resumo da monografia submetida ao XVII Concurso de Monografias do Centro Latino-Americano para el Desarrollo (CLAD), realizado todos os anos por este organismo, sediado em Caracas, que desempenha papel fundamental na área de gestão pública em países ibero-americanos. Essa monografia foi premiada com menção honrosa, cujo objetivo principal é exposto nesta oportunidade.

O tema sugerido pelo CLAD para o concurso de 2003 foi a formação de consensos sociais e políticos para a reforma do Estado e de seu aparelho na América Latina. Adotou-se uma problematização que enfocou a privatização da companhia de energia elétrica do Estado de Mato Grosso, as Centrais Elétricas Mato-Grossenses (Cemat), pelas possibilidades analíticas sobre a dinâmica da reforma em nível subnacional, pouco explorada pela literatura.

Revisou-se, portanto, o referencial metodológico composto pelo problema da pesquisa e pelas suas hipóteses de trabalho, as quais pretendem orientá-lo no relato de seus resultados e no alcance do objetivo geral, que é identificar a coalizão social e política que tornou possível ao Poder Executivo estadual promover essa reforma, conforme a governabilidade democrática descrita em trabalhos anteriores (ARAÚJO, 2002, 2003). Para isso, o trabalho foi dividido em quatro partes principais.

Na primeira, apresenta-se a metodologia adotada na pesquisa, com ênfase na modalidade “estudo de caso” da espécie “provas de plausibilidade”, que se revela adequada para o objeto em questão. Na segunda, faz-se breve retrospectiva da situação do setor elétrico, com destaque para a sua

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 55  
Número 3  
Jul-Set 2004

Vinícius de  
Carvalho  
Araújo é gestor  
governamental  
da Secretaria de  
Planejamento e  
Coordenação  
Geral (Seplan)  
do Estado de  
Mato Grosso e  
especialista em  
Políticas e  
Estratégias para  
o Setor Público  
pela  
Universidade  
Federal do  
Mato Grosso.

Contato:  
[vcaraujo@  
terra.com.br](mailto:vcaraujo@terra.com.br)

formação e a crise que vem atravessando desde a década de 1980. Na terceira, descrevem-se os passos da privatização da Cemat e apontam-se os recursos utilizados para a formação do apoio necessário. Por fim, na última parte, apresentam-se considerações finais relacionadas à validade das hipóteses definidas a princípio.

## Metodologia

Este trabalho constitui uma pesquisa exploratória e, conforme seu delineamento, um estudo de caso. Tal modalidade está adequada aos seus objetivos em razão da incipiência em que se encontram a maior parte dos trabalhos, a simplicidade dos procedimentos técnicos, a complexidade do tema selecionado e da possibilidade de reformulação do problema e de suas hipóteses, em busca de maior depuração analítica, conforme descrição a seguir.

A escolha da privatização da empresa Cemat para análise, neste trabalho, entre várias organizações incluídas no Programa de Reforma do Estado em Mato Grosso, conforme se verá, decorre de alguns pontos importantes.

1) De todas as sociedades de economia mista ou empresas públicas de propriedade do Estado de Mato Grosso, a única que conseguiu ser privatizada foi a Cemat, por tratar-se de serviço público cujo fornecimento não pode ser interrompido e do qual o Estado sai da condição de produtor para regulador, mudando-se sua posição no aspecto qualitativo. As demais ou não tiveram condições financeiras e patrimoniais para a privatização, ou exerciam funções típicas de Estado pelas quais o setor privado pouco se interessava ou cujo marco regulatório estivesse pouco definido em nível nacional.

2) Como a liquidação de organizações dessa natureza é lenta, tortuosa e de difícil compreensão para profissionais que não são do meio jurídico, contábil e econômico-financeiro, preferiu-se a privatização pelo seu caráter mais completo – contém início, meio e fim – e “clássico”, pela sua articulação com a política macroeconômica em curso e pela formação de base referencial-comparativa importante para observação de outros casos nacionais e internacionais.

3) O setor elétrico, entre os modais de infra-estrutura e os serviços públicos com predominância estatal até 1995 – telecomunicações, transportes, saneamento –, possui características específicas, que tornaram a sua re-regulamentação no contexto da reforma do Estado e de seu aparelho objeto interessante para análise, como a distribuição de competências entre as unidades da Federação e a estrutura de propriedade fragmentada. Ainda não há modelo aceito, e o relacionamento entre os agentes novos,

como o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), o Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), e os velhos, como as Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás) e suas subsidiárias, o Ministério das Minas e Energia e o Conselho Nacional de Política Energética, revelou-se confuso e crivado de conflitos, levados ao conhecimento do grande público na fratura exposta do racionamento de 2001-2002.

Segundo Rhodes (1997), embora os estudos de caso sejam excessivos em algumas áreas, como História e Administração, e muito criticados por se concentrarem no único e particular, eles são capazes de comparar e generalizar, desde que sejam feitas algumas ressalvas metodológicas. Eckstein promoveu uma discussão, nos anos de 1970, sobre os estudos de caso em Ciência Política e apresentou a seguinte tipologia, ou gênero, composta por cinco espécies, a saber:

- configurativo-ideográfico: descrição de objetos específicos;
- disciplinar-configurativo: aplicação de leis gerais a objetos específicos;
- heurísticos: construção de teoria ao identificar problemas gerais e possibilidades teóricas de solução;
- provas de plausibilidade: conduzidos como testes preliminares de hipóteses para verificação da sua validade;
- cruciais: experimentos decisivos.

Na seqüência, Rhodes relembra que os estudos de caso não são apenas descritivos, como muitos afirmam. “Eles podem e de fato permitem generalizações. Eles constituem uma alternativa aos métodos quantitativos, não uma relação pobre” (RHODES, 1997, p. 82). Ou seja, os estudos de caso são capazes de combinar as “questões – o quê” dos historiadores, que preferem narrações, com as “questões – por quê” dos cientistas políticos, mais suscetíveis às dissertações. A solução plausível para esse problema está na mescla da descrição e da análise.

Depois dessa contextualização, pode-se detalhar mais os aspectos metodológicos deste trabalho. Como já foi dito, este é um estudo de caso sobre a privatização da empresa de energia elétrica de propriedade do Estado de Mato Grosso e seu objetivo geral é identificar a coalizão social e política que tornou possível ao Poder Executivo estadual promover tal reforma, conforme a governabilidade democrática descrita em trabalhos anteriores (ARAÚJO, 2002, 2003).

Trata-se, conforme a tipologia de Eckstein, de estudo de caso da espécie “provas de plausibilidade”. Formulou-se um referencial metodológico inicial composto pelo problema da pesquisa e pelas hipóteses de trabalho que pretendem orientá-lo. Por meio da aplicação interativa – reiterada, continuada – proposta por Yin, apud Rhodes (1997), é feita uma proposição teórica inicial e as conclusões da pesquisa são comparadas

com ela, o que permite sua revisão e a comparação com outros detalhes. Em seguida, repete-se esse procedimento até que a proposição aproxime-se da realidade empírica em que está sendo analisada, numa analogia com o método das aproximações sucessivas usado em estudos sócio-econômicos, para que se possa chegar a conclusões com maior capacidade de generalização pela submissão aos testes.

Neste trabalho, limitar-se-á apenas à uma “primeira aproximação” sob esse enquadramento. Não se fará análise comparativa completa com processos congêneres ocorridos em outros estados brasileiros por limitações operacionais da própria pesquisa, mas, ao se testarem as variáveis críticas que contribuíram para a formação da coalizão social e política para a privatização da Cemat, apresentadas nas hipóteses de trabalho, será feita a verificação de sua existência em outros casos para validar a eficácia explicativa.

Com base nessas explicações iniciais, o problema de pesquisa será enunciado da seguinte forma: quais foram as variáveis críticas para a formação da coalizão social e política que viabilizou a privatização da Cemat, na perspectiva da governabilidade democrática?

Para responder a essa pergunta, são apresentadas quatro hipóteses de trabalho, baseadas na compreensão teórico-conceitual detalhada em trabalhos anteriores (ARAÚJO, 2002; 2003) sobre as dimensões da governabilidade/governança, que enfatiza tanto os aspectos substantivos e materiais da autoridade política do Estado e sua legitimidade diante da cidadania (hipóteses 3 e 4) quanto os adjetivos e instrumentais (hipóteses 1 e 2).

Hipótese 1 – A situação do setor elétrico no Brasil e alguns indicadores relativos à Cemat (estrutura desverticalizada, funcionários, indicadores operacionais e financeiros, passivo, localização, dimensão) contribuíram para a privatização.

Hipótese 2 – A situação orçamentária, financeira e patrimonial do Estado de Mato Grosso estava deteriorada.

Hipótese 3 – A formação de uma coalizão nacional voltada para a reforma do Estado e de seu aparelho adotada a partir de 1995 contribuiu para o avanço desse processo em nível estadual.

Hipótese 4 – A dinâmica político-institucional dos estados brasileiros e o seu posicionamento no contexto federativo influenciaram o processo decisório relativo às políticas de reforma e ajustamento estrutural em Mato Grosso.

## **Retrospectiva histórica do setor elétrico**

Com a crise em que mergulhou a economia brasileira durante a década de 1980, o setor elétrico sofreu um processo acelerado de sucateamento e “financerização”, pois as receitas tarifárias reais, os

aportes financeiros dos seus controladores e os investimentos caíram e, para manter um padrão mínimo de atividade, as companhias passaram a recorrer a empréstimos e financiamentos, muitas vezes dolarizados. É prudente lembrar também que o baixo crescimento da economia nesse período – em especial da indústria – não pressionou o setor pelo aumento de capacidade.

Conforme Ferreira (1999), em 1985, 60% da receita agregada do setor provinham dessa fonte (com apenas 25% para tarifas) e, em 1989, 98% das despesas foram utilizados para pagamento do serviço da dívida. Algumas companhias, em 1995, como a Companhia Energética de Alagoas (Ceal), chegavam a uma relação passivo/ativo de mais 30% e a dívida acumulada do setor totalizava US\$ 25 bilhões (R\$ 48,549 bilhões, em 2003). A Cemat não estava mal nesse aspecto, pois sua relação passivo/ativo era de 11,22% em 1995.

É nesse quadro de baixos investimentos, de elevado comprometimento da receita para o serviço da dívida, de ameaça de colapso no abastecimento energético no país e de redefinição do papel do Estado na produção que as elites começaram a discutir novo marco regulatório para o setor elétrico. Em 1993, em meio à crise desse setor, a Lei nº 8.631 inicia a privatização do ponto de vista técnico, ao eliminar o nivelamento de tarifas e sua diferenciação em suprimento para as geradoras e fornecimento para as distribuidoras. O Presidente Itamar Franco, por seu apoio reticente ao Programa Nacional de Desestatização, recusou-se a autorizar ao setor reajustes iguais à inflação para, supostamente, beneficiar a população.

Entretanto, a inclusão do setor elétrico na lista dos privatizáveis e a montagem de novo marco regulatório com essa orientação ganham fôlego apenas a partir de 1995, no contexto da eleição de Fernando Henrique Cardoso e dos efeitos do Plano Real sobre o ultrapresidencialismo estadual, conforme Abrúcio (2000).

A Lei Geral de Concessões, nº 8.987/95, válida para todos os serviços públicos, regulamentou a Constituição Federal e exigiu licitações baseadas no equilíbrio econômico-financeiro das companhias, o que abriu caminho para a reestruturação e a privatização do setor elétrico. Em seguida, a Lei nº 9.074 estende para 20 anos o prazo de conclusão das usinas paradas, com a apresentação de um plano por estas que contemple a participação de, pelo menos, 1/3 de capital privado. Outra mudança importante trazida por essa lei foi o conceito de produtores independentes, que poderiam atender consumidores livres.

Nesse período, o debate no interior do aparelho do Estado polarizou-se em duas posições. A primeira reunia atores, como a Eletrobrás e suas subsidiárias, companhias estaduais, algumas frações da burguesia industrial e forças políticas à esquerda, que preconizavam a manutenção do setor

elétrico como estatal e o não-desmembramento das companhias verticalizadas para dificultar a desestatização, caso esta se revelasse inevitável.

A segunda propunha a privatização imediata e depois a formação de ambiente competitivo com a *desverticalização* das companhias, ou seja, a conversão do monopólio estatal em monopólio privado. Essa posição derivava, além da preferência ideológica pela produtividade superior do setor privado, típica do neoliberalismo, de defesa por maior participação do empresariado brasileiro na aquisição das companhias em função da sobrevalorização cambial (a cotação do dólar flutuava, nesse período, na faixa de R\$ 0,86 a R\$ 0,99), o que encareceria seu valor para investidores estrangeiros e constituiria reserva de mercado. Na ocasião, todos sabiam do caráter efêmero da âncora cambial e que, com uma eventual desvalorização do real, o valor de compra em dólar cairia muito, ampliando a presença internacional.

Nesse ponto, convém salientar algumas características do processo decisório no Brasil. Um dos traços marcantes do aparelho do Estado, em especial na União, é a *autonomização* de determinados setores em relação ao centro de poder político-administrativo, ou o *spoils system* (regime de espólio), muito citado pelos autores norte-americanos. Pela articulação direta com setores do capital, pela influência de oligarquias regionais ou partidárias ou mesmo pelo aparelhamento de determinados estratos mais privilegiados da burocracia, para formular políticas com prazo longo e sem “influência externa”, existem determinados setores quase impermeáveis à função de coordenação, constituindo os famosos “Estados paralelos”.

Segundo Martins (1995), uma das deficiências estruturais engendradas pelo Decreto-Lei nº 200/67 foi o relacionamento difícil e conflitante entre a administração direta e a indireta. A ausência de regras claras, expressas em contratos de gestão, como na Europa, para disciplinar a relação do Poder Executivo e o setor paraestatal, foi foco de tensão permanente. Quando representantes das agências centrais ou mesmo dos ministérios setoriais eram indicados para disciplinar as companhias, os integrantes destas os sabotavam ou os forçavam a aceitar sua lógica, tornando-se refratárias a qualquer tipo de intervenção.

Pois bem, assim também ocorreu com a Eletrobrás. Além de ter presença muito grande de aliados do atual Senador Antônio Carlos Magalhães – que foi seu presidente durante o período de “ouro” (o mandato do General Geisel) – e de seu partido, o PFL, a Eletrobrás e suas subsidiárias desenvolveram uma burocracia articulada com setores do empresariado e com as distribuidoras estaduais, de acordo com a conformação adquirida pelo sistema elétrico no Brasil.

Uma das principais marcas do estilo de gestão adotado pelo Presidente Fernando Henrique foi o fortalecimento da capacidade de coordenação e o insulamento da Presidência da República e de algumas agências

centrais e setoriais, destinadas a integrantes da “ala tecnocrática” do PSDB. Aqui entram os Ministérios da Fazenda, com destaque para as Secretarias da Receita Federal e do Tesouro Nacional, e do Planejamento, a Casa Civil, o Banco Central, o BNDES e alguns ministérios setoriais considerados prioritários, como Saúde, Educação, Comunicações, Reforma Agrária e Relações Exteriores. Por meio desse mecanismo, o presidente ampliou seu raio de influência e conseguiu controlar mais a distribuição de cargos na coalizão e as próprias políticas públicas.

Contudo, como a aliança era muito ampla e um dos meios tradicionais para a formação de maiorias no Parlamento é a distribuição de cargos nos ministérios e na administração indireta, o presidente destinou determinados setores a partidos aliados. Devido à força do Senador Antônio Carlos Magalhães, que presidiu o Senado entre 1997 e 2001 e foi um dos sustentáculos da bancada de apoio ao presidente no Parlamento, alguns ministérios foram destinados ao PFL, como Previdência, Meio Ambiente e Minas e Energia. Essa divisão acabou prejudicando a capacidade de coordenação presidencial no setor elétrico e trouxe alguns efeitos importantes.

A primeira coalizão fica restrita, portanto, ao setor elétrico e a segunda é composta pela equipe montada para a condução do plano de estabilização, em especial no que se refere às políticas macroeconômicas necessárias para a sua manutenção monetária, cambial e fiscal. O padrão de relacionamento dessa equipe com as políticas setoriais acabou determinando, em muitos casos, o rumo tomado por elas e por seus formuladores ao longo dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, como foi o caso do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Podemos dizer, numa perspectiva própria de análise da política pública, que o contexto da política energética no Brasil, no período em questão, revelou-se complexo e confuso, dificultando, no sentido gramsciano, a formação de coalizão ou “bloco hegemônico” que pudesse optar por orientação estratégica para o setor e sustentá-la ao longo do tempo. As coalizões conviveram, demarcaram território, reconheceram-se e traçaram caminhos com autonomia relativa, o que acabou condicionando a formação de agenda híbrida. Ou seja, as duas coalizões protegeram-se e celebraram algumas alianças táticas nos pontos convergentes, que prejudicaram, como foi dito, o surgimento de orientação estratégica – a ausência de planejamento nesse nível e de lei geral é sintomática – que pudesse orientar a evolução do setor a médio e longo prazo. Isto ocorreu porque a primeira estava relacionada à Eletrobrás e possuía uma visão que refletia a estratégia empresarial dessa companhia em relação ao setor e a segunda tinha como objetivo a consolidação do plano de estabilização e não atentava, de forma específica, para aspectos setoriais.



Essa dicotomia acabaria revelando-se danosa, pois elementos que deveriam ter tratamento sistêmico, porque têm efeitos sinérgicos, foram trabalhados separadamente, o que, somado a outros fatores, provocou o racionamento de 2001-2002, desnudando-se, assim, os problemas dessas coalizões ao grande público. Para muitos analistas, o grande erro do Presidente Fernando Henrique foi não se ter envolvido pessoalmente nessa disputa e arbitrado essa disputa, optando por uma das alternativas ou por uma combinação negociada, mas consistente, de ambas, com a indicação de alguém com perfil técnico – um gerente profissional alheio ao setor – próximo a ele que pudesse conduzir o processo de forma semelhante ao realizado pelo Ministro Sérgio Motta nas telecomunicações.

No início de 1996, a Eletrobrás contratou uma consultoria norte-americana chamada Coopers & Lybrand para deslocar o debate dos pólos privatização e estatização e apresentar novo marco regulatório para o setor, contendo um regime de transição. O desafio posto para a consultoria era projetar um modelo descentralizado e funcional, não obstante a propriedade das companhias. Tal modelo teve tanta influência nos *policymakers* do setor que acabou sendo incorporado a ele pela Lei nº 9.648, de maio de 1998, que também autorizou a reestruturação das subsidiárias da Eletrobrás.

As principais características desse modelo proposto foram:

- 1) criação do MAE para estabelecer o preço de referência nos contratos bilaterais e administrar o mercado à vista;
- 2) definição de “contratos iniciais” para pautar o regime de transição para ambiente competitivo;
- 3) desmembramento dos ativos de transmissão e a criação de operador independente do sistema interligado (para cumprir as funções do sistema centralizado de despacho);
- 4) criação de agência independente de planejamento indicativo, denominada Instituto de Desenvolvimento do Setor Elétrico, para estudo de capacidades hidrológicas e ambientais;
- 5) manutenção da Eletrobrás como agente financeiro do setor.

Para que a desestatização pudesse caminhar, ainda que de forma restrita, foi necessária a criação da Aneel pela Lei nº 9.427/96 e a inclusão de cláusulas indexando os futuros reajustes tarifários aos índices de inflação – o denominado teto de preço –, de forma que os investidores tivessem alguma segurança na aquisição das companhias, independente do marco regulatório do setor. É importante salientar que a Aneel foi autorizada a dividir tarefas com agências estaduais de regulação por meio de convênios específicos, como foi o caso da Comissão Estadual de Serviços de Energia em São Paulo e da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos do Estado de Mato Grosso (Ager/MT). Passemos agora ao caso Cemat.

## Descrição da privatização

De acordo com as características do Estado de Mato Grosso e a evolução do setor elétrico descritas anteriormente, pode-se situar o leitor no processo que resultou na privatização da Cemat. A exemplo de suas congêneres, a Cemat vinha atravessando situação delicada desde, pelo menos, o início da década de 1990, quando o setor enfrentou a sua crise mais grave.

Embora o crescimento médio do mercado nos seis anos anteriores à privatização tenha sido de 10%, a Cemat era uma das piores companhias estaduais do setor elétrico, de acordo com seus indicadores operacionais e financeiros. Basta dizer que as perdas de cerca de R\$ 100 milhões em 1995 e de R\$ 265 milhões em 1996 foram financiadas com o não-pagamento da energia adquirida da Eletronorte – a Cemat gerava apenas 8% da energia que distribuía.

Entre os fatores determinantes de sua crise, pode-se apontar a unificação tarifária antes de 1993, que não cobria os elevados custos operacionais da companhia em razão da dimensão territorial de Mato Grosso e de sua baixa densidade populacional, o que ocorre em toda a Amazônia Legal; perdas técnicas e gerenciais devido à pouca manutenção dos equipamentos e à sua sobrecarga, o que resultou em freqüentes blecautes, que chegaram a 27%, o dobro do padrão setorial; e custos operacionais elevados em razão do excesso de funcionários, salários acima da média do mercado e o uso de energia em áreas remotas de baixa eficiência por meio de geradores movidos a diesel. A Cemat não conseguia, portanto, acompanhar o crescimento da economia estadual, impedia a sua continuidade por meio de desinvestimento em alguns setores e ameaçava a população com o espectro do desabastecimento energético.

Uma boa evidência desses argumentos é a participação que a energia hidráulica/eletricidade tinha na matriz energética estadual em 1995 e como foi sua evolução até 2001. Na produção de energia primária, destacavam-se o bagaço e o caldo da cana-de-açúcar e a lenha, o que se explicava pela elevada produção de cana-de-açúcar e extração de madeira no território estadual, com queda para a lenha e o crescimento para a energia hidráulica desde então.

Na produção de energia secundária, destacavam-se o carvão vegetal e o álcool etílico e hidratado, com a eletricidade respondendo por apenas 47,42% da produção em 1995. Em 2001, o quadro havia-se alterado para 73,49%, com forte queda do álcool etílico. É importante observar que a maior parte do consumo de energia no estado destina-se ao setor de transportes, com 40,73%, em virtude da amplitude do território estadual e do volume físico das exportações e dos bens industriais importados de outros estados, e 21,01% para o setor residencial em 1995, caindo para

16,17% em 2001, a despeito do crescimento do número de consumidores. O setor agropecuário e o industrial tinham pouca presença na matriz energética em 2000 (13,3% e 28,3%, respectivamente), com predominância de outras fontes mais caras.

O setor elétrico tem, como apontado anteriormente, elevada presença da União tanto no que se refere à concentração dos principais ativos de geração e transmissão, quanto pelo fato de a energia elétrica ser um serviço público federal cujas concessionárias são as distribuidoras estaduais ou as particulares. A exemplo do reordenamento das finanças públicas, que atribuía à União elevada capacidade de iniciativa pelo controle dos recursos tributários e instrumentais de política cambial e monetária no Banco Central, a reforma teria de começar pela União, e não apenas nos seus aspectos jurídicos.

Um dos fatores que dificultaram a alternativa de privatização acelerada do setor foram os elevados débitos que algumas distribuidoras estaduais tinham com as geradoras federais. A privatização, numa seqüência lógica, deveria começar pela geração, atividade em que os investimentos são mais volumosos e necessários. Porém, se a Eletrobrás fosse privatizada, os compradores levariam junto com seu ativo direitos a receber referentes à energia vendida e não paga pelas distribuidoras; essa negociação teria de ser feita num segundo momento, pois poderia gerar problemas de solvência e liquidez das companhias já privatizadas, comprometendo-se o seu desempenho com a ocorrência de privatização em cadeia, pela aquisição das ações das companhias pela Eletrobrás.

Isso fortaleceu a posição da primeira coalizão, que não desejava a privatização, e deu à segunda uma via pela qual poderia avançar em seus objetivos, ainda que de forma restrita e tecnicamente imprópria começando a privatização pela distribuição – seria como iniciar a reformulação da indústria automobilística pelas concessionárias de veículos. Como seus objetivos eram o reordenamento das finanças estaduais, com a eliminação de fontes do déficit público, e a renegociação da dívida pública, os aspectos técnicos setoriais não tiveram tanto peso.

A Cemat foi preparada, portanto, para a privatização. Essa decisão foi determinada por seus maus indicadores operacionais e financeiros, por sua concentração apenas na atividade de distribuição, que não exigia reestruturação muito complexa, pela frágil situação financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de Mato Grosso no contexto da renegociação da dívida e pela postura da União no setor elétrico a partir de 1995.

Tal postura contemplou a ênfase nas Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH), para reduzir os custos de transmissão, aproximando as fontes geradoras dos locais de consumo; a conclusão do acordo que se vinha arrastando desde a década de 1960 com a Bolívia para viabilizar o gasoduto, possibilitando, assim, a instalação de usina termelétrica em Cuiabá; e a

retomada das obras da Usina de Manso por Furnas, com participação do capital privado, conforme a Lei nº 9.074/95.

Esses dois empreendimentos fizeram a capacidade instalada de geração elétrica em Mato Grosso sair de 123,9 MW em 1993 para 559,73 MW, com potencial instalado de 856 MW, enquanto o consumo está na faixa de 600 MW. O estado ainda possui elevada dependência externa, medida pela relação produção/consumo de 52,4% em 2001, embora essa relação tenha caído desde 1995. Contudo, esse consumo inclui os derivados do petróleo (gasolina, óleo diesel, querosene, lubrificantes) importados, que mantêm elevada presença na nossa matriz energética, em especial nos setores de transporte e agropecuário, que respondiam por 34,65% e 12,71% do consumo final em 2001, respectivamente.

Tais obras, que respondem por cerca de 90% da capacidade instalada, complementada por algumas PCHs, inclusive de propriedade da Rede Cemat, e aliadas a investimentos em transmissão, que ampliaram a extensão das linhas em 36,23% de 1997 a 2002, equacionaram o problema energético do Estado de Mato Grosso, pelo menos a curto e médio prazos. A privatização da Cemat ocorreu nesse quadro e sozinha não teria alterado o quadro da primeira metade dos anos de 1990 por tratar-se, na essência, de uma distribuidora.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal agente da privatização no Brasil desde a década de 1980 e cujo papel foi fortalecido pelo Programa Nacional de Desestatização, assumiu posição de destaque também em relação aos estados. O envolvimento foi possível pela Decisão nº 316, de 15/8/1996, de sua diretoria, que disciplinou os procedimentos de antecipação de recursos lastreados nas receitas das futuras privatizações, a criação de fundo rotativo para esse fim e do Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais (Pepe).

O primeiro estado beneficiado com esse procedimento foi Minas Gerais, em dezembro de 1995, comprometido, então, com a privatização da Cemig. Como tal alternativa foi trocada por mudança na composição acionária da companhia para incluir um sócio estrangeiro, o BNDES passou a exigir que os estados obtivessem aprovações de suas assembleias legislativas para a alienação das ações, o que foi feito em Mato Grosso pela Lei nº 6.769, de 29/5/1996. No caso da Cemat, houve a subscrição de debêntures para uma subsidiária do BNDES, que se denomina Bndespar e administra participações em outras companhias, convertíveis em ações no momento da privatização, o que também foi feito para a Eletrobrás.

Em 10 de setembro de 1996, o governo estadual celebrou um contrato de gestão compartilhada com o BNDES e a Eletrobrás, forma de contrato que muitos consideraram como eufemismo de federalização. A nova equipe designada tinha como objetivo conduzir ações de: redução do

quadro de pessoal, com demissão e aposentadorias, incluindo os funcionários de salários mais altos; redução de perdas operacionais; investimentos emergenciais para prevenir blecautes; renegociação dos débitos federais; e resolução de disputas legais.

Os principais resultados desse período foram os seguintes:

1) o número de funcionários de altos salários caiu de 2.636 em dezembro de 1995 para 2.129 em um ano e para 1.538 em dois anos (41,6%). O número de empregados de serviços terceirizados, predominantemente da área de manutenção de equipamentos, saiu de zero antes da privatização para 1.098 depois, constituídos, em grande parte, de ex-funcionários da Cemat, que abriram empresas ou cooperativas de serviço com os recursos recebidos por conta da demissão, o que é importante para compreender a formação da coalizão que viabilizou a privatização;

2) a folha de pagamento caiu de cerca de R\$ 6 milhões antes da privatização para R\$ 4,8 milhões depois e o salário médio caiu de R\$ 3.895,45 para R\$ 1.819,40. O custo/benefício anual estimado com essa redução está na faixa de R\$ 15,6 milhões;

3) o número de consumidores cresceu 6% e a relação consumidor/funcionário cresceu de 220 em 1996 para 324 em 1997 e para 365 em 2001;

4) os investimentos de emergência foram implementados com a capitalização do BNDES e da Eletrobrás, que receberam debêntures conversíveis em ações como caução;

5) as perdas totais foram reduzidas de 26,8% em 1996 para 25,1% em 1997, nível considerado alto ainda, resultado de problemas, em sua maioria, com medidores defasados;

6) os débitos federais com o FGTS, INSS e Receita Federal foram renegociados e as compras de energia da Eletronorte/Eletrobrás foram capitalizadas.

Pode-se resumir a privatização da Cemat nos seguintes passos:

1) um consórcio de empresas brasileiras liderado pela Maxima foi contratado, nos moldes de outras privatizações realizadas pelo BNDES, para preparar a privatização. A consultoria começou em janeiro de 1997 e, a despeito de alguns atrasos iniciais, a privatização ocorreu na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, em 27/11/1997;

2) fez-se a opção por venda em bloco único sem desmembramento das atividades de geração e distribuição, nos termos do modelo proposto pela Coopers & Lybrand, embora os contratos de concessão apontassem a necessidade de criação de duas companhias independentes em três anos. Os modelos de privatização, em geral, respondem às coalizões que os formuladores pretendem montar para viabilizar a política. No Brasil, por conta da forte associação entre as privatizações e a política fiscal, optou-se pelos leilões, que poderiam maximizar o valor das companhias

vendidas, em vez de vendas a preço fixo com base na pulverização de ações ao público, opção controversa para alguns, pois induz a um aumento tarifário depois, para que o recurso empregado na privatização seja recuperado. No âmbito do PND, entre 1990 e 1995, as privatizações seguiram o que Velasco JR (1997) chama de “Modelo Usiminas” – indústria do ramo siderúrgico selecionada para ser o *leading case* e conferir credibilidade ao PND –, em que o agente não definia quantidades mínimas a serem adquiridas nem pré-qualificações dos candidatos. Tratava apenas de zelar pelas regras do jogo, abrindo a possibilidade de diversos cenários de vencedores e ampliando, portanto, a coalizão de defensores, em especial com o empresariado. A partir de 1995, com a ampliação do consenso em razão do Plano Real, entre outros fatores, foi possível adotar um modelo que preconizava determinada composição acionária para a companhia, após a privatização, e reduzia o número de possíveis vencedores. A Cemat e demais companhias do setor elétrico seguiram esse padrão, portanto;

3) cerca de 12% das ações ordinárias (capital votante) foram oferecidos aos funcionários da Cemat com deságio de 50% em relação ao preço mínimo definido para a privatização (R\$ 323,3 milhões). A experiência internacional recomendava atenção especial aos funcionários, em virtude da elevada capacidade demonstrada de obstrução das privatizações, seja pela via da sabotagem (resistência tácita) ou mesmo da aliança com outros segmentos sociais e políticos opositores por razões políticas e programáticas, como o Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público, a imprensa, ONGs, o empresariado, partidos ou parlamentares. No caso da Cemat, além do plano de aposentadoria e demissão implementado antes da privatização, houve a separação de um lote de ações ordinárias a ser oferecido aos funcionários, cuja liquidação foi prorrogada várias vezes, exigiu muita atenção do CDPRE no primeiro semestre de 1998 e envolveu a utilização de créditos trabalhistas e a participação do fundo de pensão – o Previmat. Em maio de 1999, o CDPRE diligencia junto à Eletrobrás a venda de suas ações remanescentes;

4) o BNDES ofereceu financiamento para os interessados na compra;

5) as companhias tiveram de se pré-qualificar e depositar garantias referentes ao preço mínimo antes do leilão na Bolsa de Valores;

6) o leilão ocorreu em 27/11/96 na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Outras seis companhias estaduais foram leiloadas apenas nos meses de outubro e novembro de 1997 (CEEE Centro-Oeste, CEEE Norte-Nordeste, CPFL, Enersul, Energipe e Cosern);

7) de cinco companhias pré-qualificadas, três participaram do leilão e duas destas formaram um consórcio. Na primeira rodada, as propostas foram feitas em envelope fechado e ganhou o consórcio Cataguazes-Leolpoldina e a Light, que apresentou proposta de 14,4% acima do preço



mínimo. De acordo com a legislação e de forma inédita até então, foi necessária uma segunda rodada, em viva voz, pela diferença inferior a 10% da proposta do consórcio Rede/Inepar, que deu o lance de R\$ 391,5 milhões, vencendo o leilão. Não houve participação de companhias estrangeiras no leilão, pois estas privilegiaram distribuidoras maiores, localizadas nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste. É importante lembrar que a Cemat obteve um dos menores ágios (21,09%) e valores pagos por MWH (na faixa de 180 a 190);

8) os R\$ 391,5 milhões pagos pela Rede/Inepar foram assim distribuídos: R\$ 176,1 milhões para o Estado de Mato Grosso, R\$ 139,98 milhões para a Eletrobrás, R\$ 18,33 milhões para o BNDES, R\$ 16,28 milhões para a BNDESPAR, R\$ 40,6 milhões para a própria Cemat e R\$ 195.750 para os custos da privatização;

9) os R\$ 176,1 milhões do estado foram distribuídos da seguinte forma: R\$ 66 milhões para pagamento de dívidas contratuais com a União e o BID, R\$ 11,4 milhões para dívidas de ICMS de energia elétrica com os municípios, R\$ 53 milhões para 13º salário dos três poderes em 1997, R\$ 14 milhões para investimentos em projetos sociais e rodoviários, R\$ 25,9 milhões para a complementação das folhas de pagamento de janeiro, fevereiro e março de 1998 e R\$ 5,8 milhões para pagamento do 13º salário dos servidores municipais de Cuiabá. Tal composição é importante para compreender a coalizão de apoio à privatização. Boa parte das operações realizadas com recursos egressos da privatização seria proibida hoje pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que, pela sua “regra de ouro”, vincula as receitas de capital apenas às despesas de capital.

O Grupo Rede, com origem no Estado de São Paulo, é composto de sete concessionárias controladas por uma *holding*, denominada Empresa de Energia do Vale do Paranapanema (EEVP), que, por sua vez, é controlada pela Denerge S.A. A empresa Cauia é a titular das ações da Cemat pertencentes ao grupo. A sua atuação consiste na geração, transmissão e distribuição de energia para cerca de 30% do território nacional, isto é, mais de 2,5 milhões de consumidores, com benefício direto a mais de 11 milhões de pessoas.

Além da Cemat, o grupo tem a concessão de companhias nos Estados de São Paulo (71 municípios), Minas Gerais (10 municípios), Paraná (1 município), Pará (Celpa) e Tocantins (Celtins). Neste último, o grupo participa da construção de uma usina hidrelétrica no Rio Tocantins com capacidade estimada em 850 MW. A Inepar é um grupo do Estado do Paraná, que possui investimentos em geração, equipamentos elétricos, automação de sistemas, medidores de energia, telemetria e telecomunicações. Está em fase de constituição uma companhia apenas de geração (Rede Power), conforme a Lei nº 9.648/98 e as exigências da Aneel.

Apesar dos esforços feitos durante a vigência do contrato de gestão compartilhada, algumas dívidas ainda foram transferidas para os compradores da Cemat por ocasião da privatização (US\$ 461 milhões). Segundo Bini (2002), a recuperação dos débitos federais, o pagamento de dívidas trabalhistas e os juros continuaram após a privatização e o passivo total evoluiu para R\$ 670,373 milhões em 2002. O faturamento bruto, entretanto, cresceu de R\$ 411,598 milhões em 1998 para R\$ 715,702 milhões em 2001 – aumento de 73,88%. Desconsiderando o serviço da dívida, a companhia é lucrativa.

Os indicadores operacionais e financeiros da companhia melhoraram após a privatização. De um prejuízo de R\$ 30,2 milhões em 1997, a Cemat obteve: lucro de R\$ 8,9 milhões em 1998, prejuízo de 2,4 milhões em 1999, prejuízo de R\$ 115,825 milhões em 2000, lucro de R\$ 5,8 milhões em 2001 e prejuízo de 111,685 milhões em 2002. Essa gangorra derivou da parcela elevada do passivo da companhia, dolarizado (cerca de 40% no final de 1999), que aumentou o montante e seu serviço, em especial nos anos de forte desvalorização cambial, como 1999 e 2002, em que o dólar chegou a ser comercializado a R\$ 4,00, logo após o 1º turno das eleições de outubro. A companhia deve seguir, portanto, os passos de outras distribuidoras privatizadas e dolarizar também parcela de seus ativos para compensar eventuais desvalorizações, numa operação que o mercado financeiro chama de *hedge* ou cobertura cambial.

## Considerações finais

Nesta seção, serão apresentados os resultados da pesquisa e suas conclusões. Para tanto, retornar-se-á ao seu referencial metodológico para verificar a sua validade. O problema foi enunciado da seguinte forma: quais foram as variáveis críticas para a formação da coalizão social e política que viabilizou a privatização da Cemat, na perspectiva da governabilidade democrática?

Para responder a essa pergunta, foram apresentadas quatro hipóteses, baseadas na compreensão teórico-conceitual da governabilidade e governança. Far-se-á, agora, uma revisão de cada uma delas para que sejam verificadas as evidências reunidas pela pesquisa e seja possível demonstrar a sua validade de acordo com o problema.

**Hipótese 1 – A situação do setor elétrico no Brasil e alguns indicadores relativos à Cemat (estrutura desverticalizada, funcionários, indicadores financeiros e operacionais, passivo, localização, dimensão) contribuíram para a privatização.**

Pode-se observar que o fato de a Cemat ser uma companhia com ativos concentrados na distribuição, com maus indicadores operacionais e



financeiros e um passivo elevado, sobretudo por conta de energia não paga adquirida da Eletrobrás, facilitou a sua privatização. O modelo proposto pela Coopers & Lybrand, em 1996, e depois incorporado pela Lei nº 9.648/98 tinha como um dos fundamentos a separação das funções de geração, transmissão e distribuição em companhias diferentes para a formação de ambiente competitivo.

No caso das companhias que reuniam essas três áreas, aquelas situadas nos estados mais industrializados, pelas razões apontadas, era necessária a reestruturação nos marcos legais para a atuação na nova estrutura preconizada pelo mercado. As companhias que fizeram tal separação, como a Cesp e a CEEE, limitaram a privatização aos seus ativos de distribuição, impondo limites à geração e transmissão. Como a Cemat é uma distribuidora, sua reestruturação foi mais rápida e simples, o que facilitou a privatização.

Viu-se que a solução do problema de abastecimento energético em Mato Grosso passou pela nova postura da União no setor, a partir de 1995, e por decisões importantes da Eletrobrás e das suas subsidiárias Furnas e Eletronorte. A conclusão do acordo Brasil-Bolívia, que viabilizou o gasoduto e a usina termelétrica de Cuiabá, com capacidade de 480 MW, e a retomada das obras da Usina de Manso, com participação do capital privado nos termos da Lei nº 9.074/95, elevaram a capacidade de geração instalada no território estadual para cerca de 560 MW, com potencial de 856 MW e consumo na faixa de 600 MW.

Já que o potencial hidrelétrico nas regiões Sul e Sudeste do Brasil está próximo do esgotamento e a expansão do consumo nessas regiões deve ser suprida por outros modais energéticos (nuclear, termelétrica, eólica, solar) e/ou pela importação de outros estados ou países, a fronteira desse potencial desloca-se para as regiões Norte e Centro-Oeste, onde se concentram os maiores investimentos atuais.

A Eletrobrás, em sua estratégia de fortalecimento para evitar a privatização, não tomaria tais decisões sem que houvesse a garantia de uma distribuidora em Mato Grosso com bons indicadores operacionais e financeiros e, sobretudo, que pagasse pela energia comprada. O grupo Rede adquiriu cerca de 65% do capital total da Cemat na ocasião da sua privatização, em 1997. Em virtude do passivo transferido, avaliado, então, em US\$ 461 milhões, sobre o qual pesavam os débitos com a Eletrobrás, a companhia, em 2/4/1998, aumentou o capital e ofereceu à Eletrobrás um lote de ações preferenciais, quitando uma dívida de R\$ 285 milhões, além dos cerca de R\$ 140 milhões pagos na privatização.

Essa operação, do ponto de vista técnico, reestatizou a companhia, pois, segundo a sua composição acionária em maio de 2000 (veja Anexo II), a Eletrobrás é a acionista majoritária tanto no total de ações quanto

nas preferenciais (59,8%), enquanto o grupo Rede detém 56,98% das ordinárias, que lhe conferem a direção da companhia.

A Eletrobrás buscou parceiros na região para contribuir com a reestruturação da companhia e, no aporte financeiro, deve ter condicionado os investimentos realizados em Mato Grosso à privatização e visualizou a posterior reestatização por meio do passivo elevado, num mercado com baixas condições de crédito e liquidez. Essa era uma das razões apontadas para não se iniciar a privatização pelas geradoras, pois seria desencadeada reação em cadeia e reconcentração por conta do passivo das distribuidoras estaduais, o que geraria um monopólio privado no lugar do estatal.

A privatização, portanto, das distribuidoras estaduais, como a Cemat, fez parte do saneamento financeiro e da ampliação de sobrevivência da Eletrobrás como estatal, por sua capacidade de contribuição para a política fiscal – leia-se *superávit* primário – com parte de seus lucros. A aquisição pela empresa italiana Enel de 30% do capital da Inepar Energia (detentora de 18,11% da Cemat), em 25/7/2000, internacionalizou-a de forma indireta. Essa composição faz da Cemat uma espécie de “fratura exposta” da falta de consenso entre as elites sobre o setor elétrico, pois conta com participação do capital estatal, privado e internacional.

A confluência de várias coalizões com objetivos estratégicos diferentes em torno da privatização da Cemat, sem orientação comum para o setor elétrico, gerou esse modelo anfíbio, nos termos de Landau (2001), com cerca de 60% dos ativos de geração concentrados em uma companhia estatal oligopolista – a Eletrobrás –, para a qual não valem as metas compulsórias de abertura de capital, a presença na Bolsa de Valores e o marco regulatório aplicado às distribuidoras “privadas” pela Aneel.

A prova mais clara disso é a não-adesão da Eletrobrás e de suas subsidiárias aos parâmetros do modelo proposto pela Coopers & Lybrand, no que se refere ao Mercado Atacadista de Energia (MAE), que está paralisado e com os preços baixos pela alta oferta, o que fundamenta a recusa de as principais geradoras do país participarem nesse processo de privatização. Pode-se afirmar, portanto, que a hipótese formulada revelou-se plausível, necessitando de “aproximações sucessivas” por meio de estudos comparativos, para se observar se as variáveis comportaram-se da forma a ampliar a sua capacidade de generalização para outros casos.

## **Hipótese 2 – A situação orçamentária, financeira e patrimonial do Estado de Mato Grosso estava deteriorada**

Os indicadores financeiros e patrimoniais estavam numa situação frágil em 1994, os quais posicionavam o Estado de Mato Grosso entre os piores nos *rankings* do setor.

Essa condição deu pouca margem ao governo estadual na renegociação da dívida com a União, e Mato Grosso não tinha outros ativos a oferecer para quitar os 20% do principal à vista, nos termos do acordo com outros estados. Goiás não vendeu a sua companhia de eletricidade (Celg) naquele período, mas privatizou a Usina de Cachoeira Dourada, federalizou o seu banco (BEG) e liquidou a sua Caixa Econômica (Caixego). Minas Gerais não privatizou a Cemig, embora tenha mudado a sua composição acionária e reestruturado a empresa nos termos da Lei nº 9.648/98, mas privatizou seus bancos Bemge e Credireal. Mato Grosso do Sul, por ser estado novo, não possuía banco estadual, não tinha condição financeira-patrimonial como a de Mato Grosso e teve de privatizar a Enersul.

A situação financeira deteriorada do estado ajuda a explicar também a privatização da Cemat, pela utilização dada por Mato Grosso à sua receita: pagamento de despesas “antigas”, como parte do ajuste fiscal (48% para salários atrasados e 44% para quitação de dívidas anteriores). Lembre-se também de que, entre os três ganhos de uma privatização para a política fiscal – pagamento da dívida, redução do déficit e arrecadação de impostos –, a Cemat enquadrou-se nos três.

Após a privatização, a companhia passou a recolher com regularidade o ICMS sobre a energia, que foi escalonado segundo as faixas de consumo. Houve contribuição, portanto, também pelo lado da receita com a arrecadação de ICMS, ou seja, a privatização foi parte importante do ajuste fiscal promovido pelo Estado de Mato Grosso, situação esta que, se fosse melhor, não era necessária.

Enfim, pode-se considerar essa hipótese plausível pela forte contribuição das variáveis financeiras, orçamentárias e patrimoniais para a privatização.

### **Hipótese 3 – A formação de uma coalizão nacional voltada para a reforma do Estado e de seu aparelho, adotada a partir de 1995, contribuiu para o avanço desse processo em nível estadual**

Dentre os fatores que contribuíram para a reversão do ultrapresidencialismo estadual, pode-se destacar a função exercida pelo Plano Real e por sua equipe de condutores. Este cumpriu papel reorganizador e legitimador da agenda nacional, tornando-se fator condicionante das demais reformas, vistas desde então como determinantes para sua manutenção.

A articulação iniciada no Parlamento, depois submetida ao voto popular e aprovada, colocou as reformas estruturais no centro da gravidade ideológica nacional. As elites e a opinião pública em geral, que já vinham passando por movimento lento de conversão sobre a necessidade de reformar o Estado e ampliar a participação do mercado na economia, em virtude das crises da década de 1980 – que causaram desgaste à matriz estadocêntrica, responsável pela industrialização no Brasil –,

aceitaram o imperativo das reformas voltadas para o mercado. Segundo Melo (2002), o movimento mais amplo de *desideologização* do debate sobre as reformas socioeconômicas produziu consenso pragmático e gerou alinhamento programático entre o governo e o empresariado.

Na eleição de 1994, um conjunto de forças políticas condicionou, em grande medida, a sua sobrevivência na arena nacional ao resultado do Plano Real e promoveu divisão de tarefas entre os Poderes Legislativo e Executivo. As tarefas necessárias para a condução do plano eram consideradas inegociáveis e seriam realizadas pelo próprio presidente e pela sua “ala tecnocrática”, montada desde sua passagem prévia pelos Ministérios das Relações Exteriores e da Fazenda. Uma citação de Diniz (2000, p. 91) exemplifica bem esse fenômeno.

“O êxito do plano no sentido de reduzir drasticamente a inflação e quebrar os mecanismos de indexação da economia representou um importante capital político para o Ministro da Fazenda e depois Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao longo dos quatro anos de seu primeiro mandato. Além disso, foi um fator de governabilidade, garantindo um consenso básico em torno da política de estabilização econômica e favorecendo a unidade da complexa e heterogênea coalizão governamental.”

Essa coalizão, que envolveu agências centrais, como o Banco Central, o BNDES e os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, teve como objetivo, portanto, consolidar o plano de estabilização, por meio de políticas macroeconômicas consideradas necessárias, com elevada autonomia em relação às principais clientelas, o que as torna entidades politicamente posicionadas, conforme a literatura específica. Em relação ao Estado de Mato Grosso, tal coalizão contribuiu para o acordo de renegociação da dívida, a privatização da Cemat, a aprovação do Programa de Reforma do Estado, garantido pela União, e também do Pnafe.

Por isso, considera-se que essa hipótese também se revelou plausível pelas evidências apresentadas pela pesquisa, devendo ser mais aprofundada para ampliar sua capacidade de generalização.

#### **Hipótese 4 – A dinâmica político-institucional dos estados brasileiros e o seu posicionamento no contexto federativo influenciaram o processo decisório relativo às políticas de reforma e o ajustamento estrutural em Mato Grosso**

Os mecanismos do ultrapresidencialismo estadual descritos por Abrúcio (1998) foram utilizados pelo Governador Dante de Oliveira para a realização da reforma do estado e de seu aparelho em Mato Grosso. Pode-se elencar aqui a aprovação de todo o marco jurídico relativo à reforma pela Assembléia Legislativa, a aprovação da privatização da

Cemat pelo Tribunal de Contas do Estado e a não-obstrução sistemática das iniciativas nesta área pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público Estadual e pela imprensa.

Contudo, os padrões de comportamento parlamentar, denominados por Abrúcio de “governismo” e “situacionismo”, também se fizeram presentes no acordo de renegociação das dívidas e no Programa de Reforma do Estado. O empréstimo, após aprovação pelo Bird, em junho de 1997, ficou cerca de um ano e meio em discussão no Senado e também na Assembléia Legislativa.

Os parlamentares fizeram alterações nas categorias de investimento e garantiram a manutenção de algumas entidades da administração indireta, como a Sanemat e a Empaer, ou seja, mesmo fazendo oposição ao governador, eles, articulados com outros atores, quiseram conformar o conteúdo do programa, reproduzindo o padrão de independência (posicionaram-se como situação nas obras, no seu distrito informal, e como oposição nas políticas estaduais, de forma geral).

Essa hipótese também se revelou plausível, embora com relativa escassez de dados empíricos em razão das limitações operacionais da pesquisa. A exemplo das outras hipóteses, esta precisa de “aproximações sucessivas” para que se verifiquem sua validade e sua capacidade de generalização.

Pode-se afirmar que a interação das variáveis críticas apontadas nas hipóteses viabilizou a formação do consenso social e político necessário para a privatização da Cemat. A pesquisa demonstrou, portanto, que as comparações do setor elétrico com as do setor de telecomunicações não são ilustrativas das dificuldades enfrentadas pelo primeiro durante a desestatização.

Talvez haja maior similaridade do setor elétrico com o de transportes, que também vem atravessando dificuldades desde os anos de 1980, pelo esgotamento da matriz rodoviária, pela afirmação de outros modais, por ter ativos distribuídos pelos três níveis da Federação e ainda não ter conseguido avançar na desestatização, pela existência de coalizão muito forte de apoio ao atual modelo, que articula atores nacionais e internacionais. A falta de consenso nessa área e as dificuldades técnicas iminentes barraram projetos mudancistas de maior envergadura, e elevados investimentos são destinados a “enxugar gelo”, a exemplo do que ocorre no setor elétrico.

Por fim, ressaltem-se a capacidade de análise da reforma do Estado e de seu aparelho das categorias governabilidade e governança, conforme a orientação proposta nesta pesquisa, e a sua utilidade para aplicação em outros objetos.

Com esta pesquisa, não se pretende esgotar o tema, mas espera-se que ela tenha cumprido os seus objetivos. Existirá um túnel no fim da luz para o setor elétrico?

## Referências bibliográficas

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). *Processo de governo no município e no Estado*. São Paulo: EDUSP, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Os barões da federação*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Reforma do Estado e federalismo: o caso dos governos estaduais brasileiros*. Versão modificada do *paper* apresentado em seminário organizado pela Fundação Joaquim Nabuco intitulado “O longo caminho das reformas nos governos estaduais brasileiros: crise mudanças e impasses”. São Paulo, 2000. Mimeografado.
- ALBANO, Valter. *Do caos ao equilíbrio fiscal: uma difícil travessia*. Cuiabá: Entrelinhas, 2001.
- ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *A conceituação da governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto reforma do Estado e de seu aparelho*. Brasília: ENAP, 2002. (Texto para Discussão nº 45.) Disponível em: <<http://www.enap.gov.br>>. Acesso em: 9 maio 2002.
- \_\_\_\_\_. *A conceituação da governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto reforma do Estado e de seu aparelho*. *Revista Desarrollo Humano y Institucional em América Latina – DHIAL nº 41*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2003.
- BORGES, Fernando Tadeu de Miranda. *Do extrativismo à pecuária: algumas observações sobre a história econômica de Mato Grosso (1870-1930)*. São Paulo: Scortecci, 2001.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: 2002. (Coleção Gestão Pública.)
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2001.
- CATALÁ, Joan Prats I. Administración pública y desarrollo em América Latina: um enfoque neoinstitucionalista. *Revista Del CLAD Reforma Y Democracia n. 11*. Caracas: CLAD, Junio de 1998a.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930/1960*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- FERREIRA, Carlos Kawall Leal. A privatização do setor elétrico. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- FREITAS, Jomini Falcão. *A ouvidoria da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Estaduais Delegados em Mato Grosso – AGER/MT: um estudo de caso na área de energia elétrica*. Monografia apresentada para obtenção do título de especialista em Gestão Pública e Finanças na FAECC/UFMT. Cuiabá, 2003. Mimeografado.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Ajuste do governo central: além das reformas. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- GIAMBIAGI, Fábio; RIGOLON, Francisco. *Renegociação das dívidas e regime fiscal dos Estados*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Texto para discussão 69).

- GIAMBIAGI, Fábio. *Do déficit de metas à meta de déficits: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. (Texto para discussão 93)
- \_\_\_\_\_. *Necessidades de financiamento do setor público: bases para discussão do ajuste fiscal no Brasil: 1991-1996. Texto para discussão 53*. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.
- GIAMBIAGI, Fábio; PINHEIRO, Armando Castelar; GOSTKORZEWICZ, Joana. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- GIAMBIAGI, Fábio; PIRES, José Cláudio Linhares; SALES, André Franco. As perspectivas do setor elétrico após o racionamento. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 9, nº 18, p.163-204, 2002.
- GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1994.
- GOMIDE, Francisco Luiz. *O futuro do modelo energético no Brasil*. Apresentação feita no seminário do jornal Valor Econômico em 30/8/2002. Mimeografado.
- LANDAU, Elena. Privatização: a verdadeira e a falsa. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 9/9/2001.
- LEAL, Cláudio Figueiredo Coelho. *Ágios, envelopes e surpresas: uma visão geral da privatização das distribuidoras estaduais de energia elétrica*. Rio de Janeiro: BNDES. Mimeografado.
- LORA, Eduardo. *What makes reforms likely? Timing and sequencing of structural reforms in Latin America*. BID, 2000. (Working Paper 424).
- \_\_\_\_\_. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: ENAP, 1995. (Cadernos ENAP, 8)
- MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. *Balço energético de Mato Grosso e mesorregiões (1995-2001)*. Cuiabá, 2002.
- PARENTE, Pedro. *Perspectivas da energia no Brasil: desafios e expectativas*. Brasília: Câmara de Gestão da Crise de Energia, 2001.
- PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- PINHEIRO, Armando Castelar. *A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir?*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. (Texto para Discussão, 87)
- \_\_\_\_\_. Privatização no Brasil. Por quê? Até onde? Até quando? In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- PIRES, José Cláudio Linhares; PICCININI, Maurício Serrão. A regulação dos setores de infraestrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- PIRES, José Cláudio Linhares. *Desafios da reestruturação do setor elétrico*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. (Texto para Discussão, 76)
- RHODES, R. A. W. *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press, 1997.
- SANTOS, Gilton Carneiro dos. *A dívida dos Estados: composição, evolução e concentração*. Menção honrosa no tópico dívida pública no III prêmio de monografias do Tesouro Nacional – STN. Brasília, 1999. Mimeografado.



SIQUEIRA, Ethevaldo. Telecomunicações. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Org.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

SOLA, Lourdes (Org.). *Estado, mercado e democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

VARGAS, Lília (Org.). *Guia para apresentação de trabalhos científicos*. Porto Alegre, 2001. Disponível em: <<http://www.read.adm.ufrgs.br>>. Acesso em: 14 nov. 2002.

VELASCO JR., Licínio. *A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado*. Rio de Janeiro: BNDES, 1997. (Texto para Discussão, 54)

\_\_\_\_\_. *A economia política das políticas públicas e a reforma do Estado*. Rio de Janeiro: BNDES, 1997. (Texto para Discussão, 55)

\_\_\_\_\_. Privatização: mitos e falsas percepções. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.



### Anexo I: Acertos realizados com recursos da venda das ações – leilão público (em milhões de reais)

Especificação	Governo de Mato Grosso	Eletrobrás	BNDESPAR	BNDES	CEMAT
Valor líquido das vendas das ações	107.083	267.941	16.280	-	-
(*) Pagamento de obrigações no BNDES	-18.334	-	-	18.334	-
(**) Repasse da Eletrobrás ao Estado de MT	87.361	-87.361	-	-	-
(**) Valor pago à Cemat	-	-40.599	-	-	40.599
<b>Total recebido</b>	<b>176.110</b>	<b>139.982</b>	<b>16.280</b>	<b>18.334</b>	<b>40.599</b>

*Observações:*

1) Debêntures (Venda)	Eletrobrás	BNDESPAR
Convertidas em ações ordinárias	1.465.117.368	309.881.000
Convertidas em ações preferenciais	9.277.869.240	1.962.330.000

O valor de R\$ 40.598.756,06 foi repassado diretamente à Cemat para quitar débitos do Estado de Mato Grosso, referentes ao Termo de Confissão de Dívida relativo aos créditos da Cemat com as prefeituras municipais, assumidos pelo Governo de Mato Grosso em 26/8/97 e ao saldo devedor dos recursos repassados ao Estado de Mato Grosso a título de antecipação a acionista, na operação de venda de 2.076 debêntures, efetuada em 5/8/96.

Fonte: Grupo de trabalho da reforma administrativa. *Relatório analítico sobre as reformas 1995-2000*. Cuiabá, 2000.

**Anexo II: Composição acionária da Rede/Cemat  
(Maio de 2000)**

Acionista	% das ações ordinárias	% das ações preferenciais	% do capital total
Grupo Rede/EEVP (através da Caiuá)	56,98	27,02	37,36
Inepar S.A.	29,64	12,04	18,11
Eletrobrás e Furnas	5,79	59,80	41,17
Governo do Estado de Mato Grosso (empregados)	4,17	-	1,44
CODEMAT	0,25	-	0,08
Outros	3,17	1,14	1,84
Total	100	100	100

Fonte: International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).  
*Implementation Completion Report for a Mato Grosso Privatization Project.*  
Washington, 2002.

Vinícius de  
Carvalho  
Araújo é gestor  
governamental  
da Secretaria de  
Planejamento e  
Coordenação  
Geral (Seplan)  
do Estado de  
Mato Grosso e  
especialista em  
Políticas e  
Estratégias para  
o Setor Público  
pela  
Universidade  
Federal do  
Mato Grosso.

Contato:  
[vcaraujo@  
terra.com.br](mailto:vcaraujo@terra.com.br)

## Resumo Resumen Abstract

### **O túnel no fim da luz: a privatização do setor elétrico em Mato Grosso**

*Vinícius de Carvalho Araújo*

Este artigo tem por objetivo analisar a formação de consensos sociais e políticos para a reforma do Estado e de seu aparelho em nível estadual, conforme a governabilidade democrática. Optou-se por uma pesquisa sobre a privatização das Centrais Elétricas Mato-Grossenses S.A. (Cemat), considerada representativa tanto da reforma empreendida pelo Estado de Mato Grosso quanto das dificuldades do setor elétrico em nível nacional. O referencial metodológico dessa pesquisa é composto de um problema e de quatro hipóteses de trabalho. Trata-se de estudo de caso da espécie “provas de plausibilidade”, em que, por uma aplicação iterativa, apresenta-se uma proposição teórica inicial e, em seguida, as conclusões da pesquisa são comparadas, o que permite sua revisão e comparação. Para tanto, descrevem-se a privatização da Cemat e os problemas da desestatização do setor elétrico brasileiro no seu conjunto. Por fim, na conclusão, verifica-se a validade das hipóteses e fazem-se algumas considerações finais sobre a pesquisa.

### **El túnel al final de la luz: la privatización del sector eléctrico en Mato Grosso**

*Vinícius de Carvalho Araújo*

Este artículo tiene como objetivo analizar la formación de consensos políticos y sociales para la reforma del Estado y su aparato en nivel estadual, en el marco de la gobernabilidad democrática. Seleccionamos una pesquisa sobre la privatización de la compañía Centrais Elétricas Mato-Grossenses S.A. (Cemat), considerada representativa tanto de la reforma realizada por el Estado de Mato Grosso cuanto de las dificultades del sector eléctrico en nivel nacional. Su referencial metodológico consiste en un problema más cuatro hipótesis de trabajo. Trata-se de un estudio de caso de la especie “pruebas de plausibilidad” que, a través de una aplicación iterativa una proposición teórica inicial es hecha y las conclusiones de la pesquisa comparadas con ella, permitiendo su revisión y comparación en la secuencia. Para tanto, describimos la privatización de la Cemat y los problemas de la desestatización del sector eléctrico brasileño en su conjunto. Por fin, en la conclusión, verificamos la validez de las hipótesis e hacemos algunas consideraciones finales sobre la pesquisa.

### **The tunnel at the end of the light: the privatization of the electric sector in Mato Grosso**

*Vinícius de Carvalho Araújo*

This article intends to analyze the formation of political and social support to state and its apparatus reform in the under national level, situated in democratic governance framework. We chose a research about the privatization of Centrais Elétricas Mato-Grossenses S. A. (Cemat), regarded representative both of the reform made by the state of Mato Grosso and the difficulties of the electric sector in the national level. Its methodological framework is composed by a problem plus four work hypothesizes. It is a case study of the specie “plausibility probes” in which, through an iterative application, a theoretical statement is done and the research conclusions compared with it, allowing its revision and comparison in the sequence. For that, we describe the Cemat privatization and the problems of Brazilian electric sector in its conjunct. In the end, at the conclusion, we verify the validity of the hypothesizes and we make some final considerations about the research.

*Ensaio*

# Dilemas contemporâneos das políticas públicas\*

*Kelly Cristiane Sartório*

O presente ensaio trata de temas identificados como dilemas de políticas públicas: a transversalidade e o compartilhamento da gestão das políticas de proteção do meio ambiente. O objeto específico de análise deste texto situa-se na incorporação da variável ambiental nas políticas setoriais para o avanço do desenvolvimento sustentável.

O crescimento global da produção e do consumo provoca a degradação dos recursos naturais e desequilíbrios ecológicos que ameaçam o desenvolvimento sustentável e equitativo da humanidade. Assim, os fundamentos da racionalidade econômica passam a ser questionados e o setor político vê-se obrigado a dedicar mais atenção ao meio ambiente, o que tem exigido transformações dos meios de produção e de consumo e nova organização social (CASTELLS, 1999).

O meio ambiente deve integrar-se ao desenvolvimento para alcançar a sustentabilidade que preencha as necessidades do presente, sem comprometer as gerações futuras quanto à satisfação de suas próprias necessidades (DENCKER; KUNSCH, 1996). A gestão ambiental do desenvolvimento sustentável exige conhecimentos interdisciplinares e planejamento intersetorial do desenvolvimento, que trace paralelo entre as questões ambientais, sociais, econômicas, políticas e científicas.

A sustentabilidade fundamenta-se nas premissas de que as fontes de energia em utilização são finitas, as formas de vida são interdependentes e somente será possível implementar novo modelo de desenvolvimento por meio da cooperação, da parceria e da proteção ao meio ambiente, buscando padrões de produção e consumo mais racionais. Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável envolve questões ligadas à distribuição da riqueza e às desigualdades verificadas nos diversos grupos sociais em

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 55  
Número 3  
Jul-Set 2004

Kelly Cristiane Sartório é graduada em economia pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atualmente em exercício na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Contato:

[kelly.sartorio@planejamento.gov.br](mailto:kelly.sartorio@planejamento.gov.br)

relação ao usufruto dos bens ambientais, considerando-se que esses bens são públicos e todos deveriam ter direitos iguais sobre eles.

O Brasil tem caminhado rumo ao fortalecimento do socioambientalismo. Discussões sobre saúde, saneamento básico, transporte, moradia, globalização, política industrial e comércio exterior revestem-se cada vez mais de aspectos ambientais. Entretanto, um grande desafio para o avanço da sustentabilidade é a real incorporação da variável meio ambiente na estratégia de desenvolvimento.

Estados e municípios devem estar envolvidos na agenda ambiental, coordenados em um sistema nacional de meio ambiente. Trata-se de facilitar às populações locais o apoio e os meios mínimos necessários para que desenvolvam suas potencialidades de autogestão em práticas produtivas ecologicamente adequadas, melhorando suas condições de existência e aumentando sua qualidade de vida (LEFF, 2000).

A sustentabilidade só ocorre quando implementada simultaneamente em diversas áreas, por não ser propriedade individual, mas por tratar-se de rede inteira de relações que envolve toda a comunidade. Isso significa que a sustentabilidade do Brasil não pode ser implementada mudando apenas a política energética ou os subsídios para a agricultura. Seu êxito depende de cooperação, parcerias e formação de redes (CAPRA, 2003).

Por se tratar de questão estratégica, faz-se necessário viabilizar a inserção da temática ambiental de forma transversal em políticas públicas setoriais. A transversalidade positiva busca alternativas para que as políticas públicas não sejam inviabilizadas por violarem as regras de proteção ambiental.

Um ponto controverso na questão ambiental brasileira refere-se ao rigor cada vez maior das leis ambientais, que dificulta a implementação de algumas políticas públicas. Há contradição entre essa legislação que exige um Estado interventor e políticas públicas que buscam cada vez mais a diminuição do tamanho do Estado (LANGONI, 2004). Por sua vez, ambientalistas apontam a ausência da questão ambiental na formulação de políticas públicas por outros ministérios, com a preocupação de que o governo se volte a uma concepção desenvolvimentista ou economicista mais tradicional, podendo descuidar-se do meio ambiente e tornando inviável a proposta das políticas transversais.

O planejamento integrado e a adoção da transversalidade na elaboração das políticas de desenvolvimento podem reduzir impactos ambientais e evitar ações governamentais contraditórias. Um exemplo desse tipo de impasse é a existência de forte estímulo à expansão de certos cultivos, que se confronta com políticas governamentais para a conservação ambiental de áreas ameaçadas pela própria produção agrícola.

A transversalidade pode ser viabilizada pela incorporação do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas setoriais, de forma a

constituir agenda ambiental comum entre o Ministério do Meio Ambiente e demais ministérios, órgãos dos governos federal, estaduais e municipais, além de parcerias com ONGs.

No Brasil, observa-se padrão crescente na consciência ambiental, com discussões integradas a respeito dos assuntos ligados ao meio ambiente, incluindo temas novos, como Justiça Ambiental, que define a relação existente entre meio ambiente e pobreza. Nessa temática, são analisadas situações em que os danos ambientais do desenvolvimento concentram-se em locais onde vivem populações pobres. Entre outros aspectos, ela trata da lógica que define onde poderão ser instalados empreendimentos de mineração, barragens de hidrelétricas, passagem de linhas de transmissão de eletricidade, de oleodutos e de obras que depositam lixo tóxico ou resíduos químicos.

Outra ferramenta para a sustentabilidade é a educação ambiental, pois implica a construção de valores, conhecimentos e práticas de vida. Para tal, as metodologias e técnicas educativas devem privilegiar a participação, a colaboração entre as comunidades, o compartilhamento de experiências de outras culturas e sua aplicação no próprio meio. Além disso, cabe ressaltar a importância da manutenção de agenda transversal entre o Ministério da Educação e o Ministério do Meio Ambiente, para internalizar a educação ambiental no conjunto do governo.

A incorporação da variável ambiental na estratégia de desenvolvimento do país é um grande passo a ser dado. O desafio da transversalidade resume-se na necessidade de permear todas as ações de governo com preocupações como a sustentabilidade social, cultural, política e ambiental.

A transversalidade e a descentralização compartilhada da gestão são temas estratégicos para a gestão ambiental do país. A transversalidade entre agricultura, transportes e energia é essencial na busca pela sustentabilidade, dado que esses setores detêm potencial para dinamizar a economia e isso pode e deve ocorrer sem ameaça à natureza, à saúde da população e às relações sociais, permitindo que desenvolvimento e meio ambiente caminhem juntos.

O desenvolvimento sustentável pode contribuir para a distribuição do poder e da riqueza, do acesso e da apropriação dos recursos naturais. Por meio da incorporação da variável ambiental às questões econômica e social, é possível promover a participação da sociedade no aproveitamento de seus recursos produtivos, atuais e potenciais, visando à satisfação das necessidades e aspirações das gerações presentes e futuras.

## Nota

\* Ensaio apresentado durante o curso de formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, realizado na ENAP em 2004.

## Referências bibliográficas

- BARBIERI, J. C. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da agenda 21*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Programa Nacional de Educação Ambiental*. Brasília: MMA, MEC, 2003.
- CAPRA, Fritjof. *Diálogos para um Brasil sustentável*. Brasília: MMA, 2003.
- CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia sociedade e cultura*, v. 3. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CAVALCANTI, C. (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1997.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Agenda 21*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
- DENCKER, Ada de Freitas Maneti; KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). *Comunicação e meio ambiente*. São Paulo: Intercom, 1996.
- HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (Org.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. 2. ed. Campinas: Unicamp, 1995.
- LANGONI, Cláudio. *Seminário: A inserção da temática ambiental nas políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2004.
- LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Blumenau: Edifurb, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Saber Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- LEROY, Jean-Pierre et al. *Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: O que isso tem a ver com você?* Petrópolis: Vozes, 2002.
- VIOLA, Eduardo J. *São Paulo em perspectiva: desenvolvimento e meio ambiente*. v. 6. São Paulo: SEDAE, 1992.
- [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)
- [www.ecoagencia.com.br](http://www.ecoagencia.com.br)
- [www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org)
- [www.ibps.org.br](http://www.ibps.org.br)
- [www.rets.rits.org.br](http://www.rets.rits.org.br)
- [www.riomaisdez.gov.br](http://www.riomaisdez.gov.br)
- [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br)
- [www.aguaonline.com.br](http://www.aguaonline.com.br)

*Ensaio*

# Políticas sociais: focalização *versus* universalização\*

*André Luis L. R. Saraiva*

## **Introdução**

Neste ensaio, pretende-se analisar brevemente o importante dilema atual das políticas públicas referente à redução das desigualdades e à promoção do desenvolvimento: a dicotomia “focalização” *versus* “universalização”.

O tema ganhou especial importância mais recentemente devido às expectativas criadas sobre a orientação que governo eleito em 2002 daria aos possíveis – e esperados – avanços ao que se costumou chamar de “dívida social” brasileira<sup>1</sup>.

As estatísticas que ilustram esse panorama são sempre amplamente difundidas. Conforme relatório da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe<sup>2</sup> (Cepal), de 2002-2003, o continente latino-americano, apesar do crescimento econômico registrado nos últimos anos em alguns países, ainda é marcado por grande desigualdade social e elevada concentração de renda, que mantêm a maior parte da população excluída do acesso a condições mínimas de sobrevivência.

O relatório mostrou que o processo de superação da pobreza no continente latino-americano está praticamente estagnado. O percentual de pessoas vivendo em nível de pobreza na região em 2002 foi de 44%, um aumento de 1,5% em relação à apuração de 2000. É claro que há diferenças entre os países, entretanto, no que tange ao caso brasileiro, o relatório mostrou que o grande problema refere-se ainda à grande desigualdade social, principalmente a que tem origem na má distribuição de renda. A Cepal estima, por exemplo, que, apesar de o país ser um exportador de alimentos, 10% da população brasileira sofre de subnutrição e cerca de 11% dos menores de 5 anos apresentam desnutrição crônica.

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 55  
Número 3  
Jul-Set 2004

André Luiz  
Lara Resende  
Saraiva é  
mestre em  
Ciência Política  
e Especialista  
em Políticas  
Públicas e  
Gestão  
Governamental  
na Secretaria  
Especial dos  
Direitos  
Humanos da  
Presidência da  
República.

Contato:  
[andre.saraiva@  
mj.gov.br](mailto:andre.saraiva@mj.gov.br)



Dados do IBGE analisados por Henriques, Barros e Mendonça (2000, p. 39-40) mostram que os 10% mais ricos da população brasileira apropriam-se de cerca de 50% do total da renda, ao mesmo tempo em que os 50% mais pobres detêm pouco mais de 10% da renda.

Hoje em dia, aceita-se que essa “dívida social” está muito mais relacionada com a enorme desigualdade do que com a pobreza por si só. Conforme teorizam Henriques, Barros e Mendonça (2000, p. 21), “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”.

## Focalização x universalização

Atacar os problemas expostos anteriormente passa, entre outras coisas, por uma opção entre a focalização e a universalização das políticas sociais. No caso de política universalizada, “todos os indivíduos têm direito de acesso a determinados serviços públicos (...). Na focalização, os recursos disponíveis são concentrados em uma população de beneficiários. Os indivíduos-alvo das políticas focalizadas são, geralmente, aqueles em maior (desvantagem), como os pobres, as minorias, etc.” (MEDEIROS, 1999, p. 5-6).

Existem basicamente três tipos de argumentos com relação a esse tema:

1) A *defesa da universalização* tem inspiração no modelo sueco de *Welfare State*, em que há elevada carga tributária que financia inúmeras políticas sociais que atingem indistintamente todos os cidadãos. Segundo essa perspectiva, deveria haver a universalização total das políticas sociais, dado que essas estão intimamente relacionadas com direitos de *cidadania*, com “conquistas” sociais (MEDEIROS, 1999, p. 5). Alguns autores, como é o caso de Weffort (1992), entendem que os direitos sociais estão intimamente ligados aos pressupostos de um regime democrático. Seguindo ainda essa linha de raciocínio, as políticas focalizadas seriam basicamente compensatórias. Ou seja, seriam desenhadas apenas para amenizar a situação de determinados indivíduos ou, então, as externalidades negativas de determinada política pública. Desse modo, ao não abarcarem setores mais amplos da população, elas não reverteriam efetivamente o quadro de exclusão social. O problema em torno desta abordagem está nas condições de financiamento dessas políticas exclusivamente pelo Estado, bem como no efetivo acesso que as camadas mais baixas têm a determinados recursos, como bolsas para estudantes universitários (Pio, sd), embora seja sabido que a maior parte dos estudantes das universidades públicas é composta por indivíduos de classe média e alta. Ou seja, o Estado acaba gastando mal um recurso que já é escasso, sendo que poderia direcionar sua alocação para a população mais necessitada. É importante ainda

mencionar o velho problema de eficiência estatal na execução desse tipo de política.

2) A *defesa da focalização* está fundamentada na idéia de maior eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos, já que esse tipo de programa social é mais barato que os universais, pois atende apenas aqueles que mais necessitam. Nesse caso, a idéia seria tratar os diferentes diferentemente, ou seja, por exemplo, garantir educação gratuita para aqueles que efetivamente não tenham condições de ter acesso a esse tipo de bem ou serviço por seus próprios meios. Um dos problemas da focalização está também na eficiência estatal tanto na execução do programa, como na localização precisa do público-alvo. A dificuldade de produção de cadastros confiáveis e a escassez de determinados dados dificultam a implementação desse tipo de programa social (MEDEIROS, 1999, p. 5).

3) A *defesa da focalização + universalização* defende que a focalização e a universalização não são, necessariamente, excludentes, ou seja, existem determinadas políticas que, “obrigatoriamente”, deveriam ser universais, como saúde e educação básica, e serviriam especificamente para a redução da desigualdade social.

## Conclusão

Pode-se concluir, após analisar esses argumentos, que pensar numa política pública que consiga alterar os indicadores de desigualdade e promover o desenvolvimento não é tarefa fácil. Um ponto que ajuda a ilustrar essa dificuldade é a própria definição de política social apresentada por Wanderley Guilherme dos Santos. Segundo ele, “chama-se de política social a toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente” (SANTOS, 1987, p. 37).

A expressão *escolhas trágicas* não deve ser entendida apenas como expressão bastante representativa e impactante do tamanho do desafio. Ela tem como fundamento uma das premissas fundamentais da economia: os recursos são escassos e as demandas infinitas. E esta condição é inescapável na oportunidade da elaboração de uma política social. Deve-se, portanto, ter em mente que o cobertor é sempre curto e, assim, a “tragicidade” está no fato de que alguém sempre deixará de ser beneficiário de uma política pública, em razão da opção governamental pelo atendimento de outro problema.

Assim, a despeito das dificuldades apresentadas, talvez a “saída” esteja mesmo numa certa focalização, ou melhor, numa priorização de determinadas políticas que estejam diretamente ligadas às pré-condições de um processo de desenvolvimento, como é o caso da saúde e educação básica. Conforme defendeu Amartya Sen (2000), esse tipo de política

fornece as ferramentas fundamentais para que os indivíduos, por si só, como sociedade civil, e/ou por meio do próprio mercado, possam cuidar de si mesmos, buscando soluções alternativas que não obrigatoriamente dependam da ação do Estado.

## Notas

\* Ensaio apresentado durante o curso de formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, realizado na ENAP em 2004.

<sup>1</sup> É importante esclarecer que este debate não é recente na literatura sobre políticas públicas.

<sup>2</sup> Informação obtida do relatório da Cepal: Panorama Social de América Latina 2002-2003, disponível em: <[http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Capitulo\\_I\\_2003\\_esp.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Capitulo_I_2003_esp.pdf)>.

## Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley G. dos; COIMBRA, Marcos Antônio. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

MEDEIROS, Marcelo. *Princípios de justiça na alocação de recursos em saúde*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, 687).

PIO, Carlos. *On the Perspectives of Egalitarian Social Policies in Brazil*. Trabalho escrito para o projeto “Democracy, Inequality and the State in Latin America and Africa”, coordenado por Steven Friedman (Center for Policy Studies, South Africa). Disponível em: <[www.unb.br/irel/carlospio/socialpolicies.pdf](http://www.unb.br/irel/carlospio/socialpolicies.pdf)>.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

WEFFORT, Francisco C. *Qual democracia?* Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1992.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

#### Normas para os colaboradores

- 1. Artigos:** sempre inéditos no Brasil, devem conter de 20 a 30 laudas de 20 linhas de 70 toques, devendo vir acompanhados de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
- 2. Ensaios:** devem ser inéditos no Brasil e ter entre 6 e 10 laudas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques.
- 3. Resenhas de livros:** devem ser originais e não excederem a 4 laudas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques. Devem apresentar, de modo sucinto, a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada. As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação.
- 4. Vinculação institucional:** Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo arquivo digital e e-mail para contato.
  - Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados ao editor em arquivo digital, em programa de uso universal e enviados para [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br). Usar apenas as formatações-padrão.
  - Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
  - Os trabalhos que se adequarem ao perfil das publicações ENAP serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
  - Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

#### Editores

Encaminhem à Revista do Serviço Público exemplares de livros publicados, a fim de que os mesmos possam ser resenhados. Os resenhadores interessados receberão exemplares dos livros enviados. Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados ao editor em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br). Usar apenas as formatações-padrão.

Na primeira página do trabalho, devem constar informações sobre formação, vinculação institucional e endereço eletrônico do autor (em até duas linhas).

As citações devem vir no formato "(AUTOR, ano)". Notas e referências bibliográficas devem vir ao final do trabalho e de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Para maiores informações acesse [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Comunicação e Pesquisa  
SAIS Área 2-A Brasília, DF — CEP 70610-900  
Tel: (61) 445 7102 — Fax: (61) 445 7178  
E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

# Conheça a série *Cadernos ENAP*

*Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.*

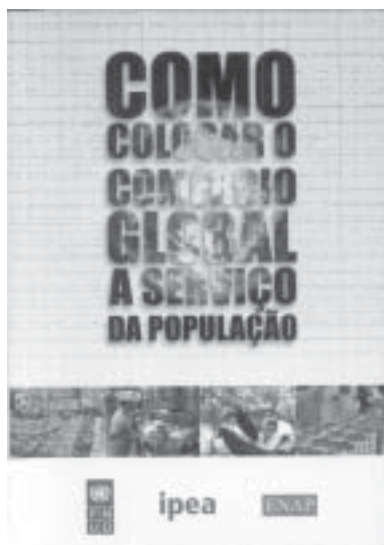


## *Cadernos ENAP nº 25*

### **Negociação coletiva no setor público – experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura.**

*Zairo Cheibub, Pesquisa ENAP*

Uma análise da literatura internacional sobre relações de trabalho no setor público. Os principais objetivos são examinar as instituições e processos de negociação coletiva característicos de algumas experiências internacionais e avaliar as explicações teóricas para os padrões de interação entre o Estado e seus empregados.



## **Como colocar o comércio global a serviço da população.**

*Kamal Malhotra e outros; co-edição Ipea/ENAP/PNUD, 2004*

Como colocar o comércio global a serviço da população já nasceu um clássico na literatura sobre desenvolvimento e comércio internacional graças ao calibre de seus autores. É um dos poucos títulos em português que trata do tema de forma contemporânea e progressista e seu conteúdo guarda estreita relação com o da política externa arrojada e inovadora que o governo brasileiro vem procurando desenvolver nos fóruns internacionais de comércio.

Este livro destina-se a contribuir para o debate nacional e internacional sobre o tema e, principalmente, para fins de pesquisa, ensino e participação política. Espera-se que os leitores aproveitem ao máximo as reflexões contidas no livro e auxiliem na disseminação deste importante debate no país.

*Para adquirir as publicações ENAP preencha e envie a ficha de solicitação de compras.*

*Visite também [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)*

## **Cadernos ENAP** *Números publicados*

- 25 *Negociação coletiva no setor público – experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura.*  
Zairo Cheibub, Pesquisa ENAP – 2004
- 24 *Do heróico ao cotidiano: lições aprendidas na condução de projetos horizontais*  
Mark Hopkins, Chantal Couture e Elizabeth Moore – 2003
- 23 *Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público*  
Stephen Hill e Geoff Dinsdale – 2003
- 22 *Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA)*  
Pesquisa ENAP – 2003
- 21 *Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações-líderes*  
Donald Hall para o Canadian  
Centre for Management Development – 2002
- 20 *Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros*  
Geoff Dinsdale & D. Brian Marson  
Faye Schmidt & Teresa Strickland – 2000
- 19 *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP – 2000
- 18 *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*  
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke – 1999
- 17 *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*  
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – 1999
- 16 *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*  
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – 1998
- 15 *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*  
Marcus André de Melo & Sérgio Azevedo – 1998
- 14 *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*  
Barbara Nunberg – 1997
- 13 *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*  
Samuel Husenman & Emili Sullà e outros – 1997



- 12 *Normas de conduta para a vida pública*  
Lord Nolan – 1997
- 11 *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*  
Pedro César Lima de Farias – 1997
- 10 *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*  
Fernando Luiz Abrucio – 1997
- 9 *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*  
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer – 1996
- 8 *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*  
Luciano Martins – 1997
- 7 *Reforma do Estado*  
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros – 1994
- 6 *Planejamento e orçamento*  
Fábio Chaves Holanda e outros – 1994
- 5 *Recursos humanos no setor público*  
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros – 1994
- 4 *A questão social no Brasil*  
Marcos Torres de Oliveira e outros – 1994
- 3 *Gestão municipal e revisão constitucional*  
Luíza Erundina de Souza e outros – 1993
- 2 *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*  
Iveraldo Lucena e outros – 1993
- 1 *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*  
Técnicos da ENAP e colaboradores – 1993

## **Texto para discussão** *Números publicados*

- 47** *Três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na Administração Pública Federal: UFSM, GHC e 4ª RCC*  
Pesquisa ENAP — maio 2002
- 46** *A hegemonia do SUS e a relação público/privado na assistência hospitalar*  
Susete Barbosa França — abril 2002
- 45** *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*  
Vinícius de Carvalho Araújo — março 2002
- 44** *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*  
Fabiano Garcia Core — outubro 2001
- 43** *Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional*  
Zairo B. Chaibub e Wânia Amélia Belchior Mesquita — agosto 2001
- 42** *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*  
Pesquisa ENAP — maio 2001
- 41** *Gestão de custos no setor público*  
Pesquisa ENAP — março 2001
- 40** *Entre o público e o privado: O modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*  
José Wanderley Novato Silva e Allan Claudius Queiroz Barbosa — fevereiro 2001
- 39** *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*  
Pesquisa ENAP — dezembro 2000
- 38** *Perfil dos dirigentes de recursos humanos na Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — novembro 2000
- 37** *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*  
Peter Pfeiffer — outubro 2000
- 36** *Relatório de avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*  
Pesquisa ENAP — outubro 2000
- 35** *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*  
Maria José Ferreira Foregatto Margarido — agosto 2000
- 34** *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — agosto 2000

- 33 *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*  
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio, Carlos Homero Giacomini  
& Miguel Ostojá Roguski — agosto 1999
- 32 *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — novembro 1998
- 31 *Custos no serviço público*  
Marcos Alonso Nunes — outubro 1998
- 30 *Demissão por insuficiência de desempenho na  
reforma gerencial: avanços e desafios*  
Marianne Nassuno — setembro 1998
- 29 *Reforma da previdência: negociações entre os  
poderes Legislativo e Executivo*  
Marcelo James Vasconcelos Coutinho — agosto 1998
- 28 *Diagnóstico da situação da mulher na  
Administração Pública Federal*  
Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura &  
Marco Antônio de Castilhos Acco — julho 1998
- 27 *Capacitação de recursos humanos no serviço  
público: problemas e impasses*  
Francisco Gaetani — junho 1998
- 26 *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos  
Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*  
Marcelo de Matos Ramos — maio 1998
- 25 *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na  
América Latina e Caribe: o caso brasileiro*  
Carlos César Pimenta — abril 1998
- 24 *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — março 1998
- 23 *Reforma administrativa e direito adquirido*  
Paulo Modesto — fevereiro 1998
- 22 *Utilizando a internet na administração pública*  
Cláudio Seiji Sato — dezembro 1997
- 21 *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*  
Tereza Cristina Cotta — novembro 1997
- 20 *A reforma administrativa francesa: da crise da  
função pública a uma nova racionalidade da ação  
coletiva, uma difícil transição*  
Valdei Araújo — outubro 1997
- 19 *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*  
Evelyn Levy — setembro 1997
- 18 *Agências Executivas: estratégias de  
reforma administrativa*  
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997

- 17 *Controle interno e paradigma gerencial*  
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997
- 16 *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*  
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997
- 15 *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1997
- 14 *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*  
Francisco Gaetani — abril 1997
- 13 *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*  
Enrique Saravia — março 1997
- 12 *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*  
Serge Vallemont — dezembro 1996
- 11 *Governabilidade, governança e capacidade governativa*  
Maria Helena de Castro Santos — dezembro 1996
- 10 *Qual Estado?*  
Mário Cesar Flores — novembro 1996
- 9 *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1996
- 8 *Desempenho e controle na reforma administrativa*  
Simon Schwartzman — setembro 1996
- 7 *Brasil século XXI — A construção de um Estado eficaz*  
Virginio Augusto Ferreira Coutinho &  
Maria Teresa Oliva Silveira Campos — agosto 1996
- 6 *A tecnologia da informação na reforma do Estado*  
Ricardo Adolfo de Campos Saur — julho 1996
- 5 *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*  
Paulo Modesto — outubro 1995
- 4 *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1995
- 3 *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*  
Gleisi Heisler Neves — outubro 1995
- 2 *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*  
Érica Máximo Machado & Lícia Maria Umbelino — julho 1995
- 1 *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1995

## Solicitação de publicações

Nome/Instituição: \_\_\_\_\_

CPF/CNPJ: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_

UF: \_\_\_\_\_

CEP: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

Fax: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

### Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 55 – 2004

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº \_\_\_\_\_

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

### Cadernos ENAP

4  5  6  7  8  9  10  11  12  13

14  15  16  17  18  20  21  22  23  24

25

Preço unitário: R\$ 10,00

### Texto para discussão

1  2  3  4  5  6  7  8  9  10

11  12  13  14  15  16  17  18  19  20

21  22  23  24  25  26  27  28  29  30

31  32  33  34  35  36  37  38  39  40

41  42  43  44  45  46  47

Preço unitário: R\$ 5,00

### Forma de pagamento *ver orientação no verso*

Cheque nominal  Ordem de pagamento  Nota de empenho



## **Forma de pagamento**

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
- Ordem de pagamento (anexar cópia do comprovante de depósito) em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A, Agência 4201-3, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Nota de empenho em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública (anexar original). (UG:114702, Gestão: 11401).

ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Comunicação e Pesquisa  
SAIS — Área 2-A  
70610-900 — Brasília, DF  
Tel: (61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (61) 445 7178  
CNPJ: 00 627 612/0001-09  
Site: [www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)  
E-mail: [publicacoes@ena.gov.br](mailto:publicacoes@ena.gov.br)