

Capítulo 3

Governança multinível para políticas de desenvolvimento regional mais eficazes

O Brasil vislumbra hoje uma janela de oportunidade para a implementação de sua agenda de crescimento econômico com inclusão social. Essa estratégia exige, entre outros, a identificação das potenciais complementaridades entre as políticas, e a criação de instrumentos de governança multinível para coordenar as políticas nos territórios. A estrutura institucional, e a estrutura de governança multinível do Brasil são altamente complexas. Dado o seu tamanho, heterogeneidade e arcabouço constitucional, o país enfrenta desafios importantes de governança multinível. Este capítulo explica como a política de desenvolvimento regional poderia ajudar a atingir a meta nacional de crescimento com inclusão social. Em seguida, analisa os desafios específicos de coordenação política, e destaca os instrumentos utilizados no Brasil e em países da OCDE, que poderiam ser úteis para superar esses desafios.

Introdução

Uma das prioridades do governo brasileiro é atingir o crescimento econômico com inclusão social e reduzir as disparidades regionais e individuais. O Brasil está recebendo grandes volumes de capital estrangeiro, e implementando, por um lado, grandes programas de investimento, como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), e por outro, programas sociais em favor das populações pobres. Uma janela de oportunidade se abriu, possibilitando abordar essas questões. Como foi demonstrado no capítulo anterior, as diferentes políticas têm impactos importantes sobre os territórios, e têm complementaridades que poderiam aumentar a sua eficácia. Isto pode ser verificado, particularmente, no fato de que a maioria das carências de infraestrutura e de demandas sociais não atendidas concentram-se em determinadas áreas geográficas, e algumas áreas geográficas tendem a concentrar todas as carências. Uma política com base territorial, como a política de desenvolvimento regional, que leve em consideração as demandas específicas de cada território e coordene a ação dos ministérios setoriais, aumentará a eficácia das políticas sociais. Ao mesmo tempo, o aproveitamento dos recursos não utilizados aumentará o crescimento agregado.

Várias etapas devem ser cumpridas, para o êxito dessa política. Em primeiro lugar, é importante que as políticas setoriais federais adotem a dimensão territorial. Em segundo lugar, devem ser identificadas as potenciais complementaridades entre essas políticas. Em terceiro lugar, devem ser definidos os desafios de coordenação multidimensional (ou seja, a coordenação horizontal, entre os ministérios setoriais em nível de governo federal; a coordenação horizontal e vertical, entre os níveis de governo; e a coordenação entre governos subnacionais). Por último, devem ser formulados os instrumentos para superar esses desafios. Em nível federal, existem quatro condições essenciais para a promoção de abordagens territoriais integradas para a política setorial:

- alta visibilidade e prioridade para a agenda política (ou seja, forte liderança) do governo federal, e compromisso de longo prazo;
- mecanismos eficientes de coordenação interministerial e vertical;
- promoção de políticas de base territorial, em lugar de políticas uniformes para todas as regiões, em nível federal;
- envolvimento dos atores locais (estados e municípios) na formulação e co-implementação da estratégia federal.

A estrutura institucional e a estrutura de governança multinível do Brasil são altamente complexas, o que não surpreende, podendo até ser desejável, considerando a dimensão continental do país. Dado o seu tamanho, heterogeneidade e arcabouço constitucional, o Brasil enfrenta três desafios principais de governança multinível. O primeiro diz respeito a questões de federalismo fiscal e o desafio de lidar com a autonomia financeira e política dos governos subnacionais. O segundo refere-se à fragmentação multi-dimensional das políticas (fragmentação setorial e geográfica). Por último, o terceiro desafio, que consiste em superar as assimetrias de informação, e promover o fortalecimento da capacitação institucional e administrativa em nível subnacional (em especial nos municípios carentes), monitorando a implementação das políticas e avaliando os seus resultados, estimulando a participação da sociedade civil. Este capítulo explica como a política de desenvolvimento regional pode contribuir para atingir a meta nacional de crescimento com inclusão social. Em seguida, analisa os

desafios específicos de coordenação da política e destaca os instrumentos utilizados no Brasil e em países da OCDE, que poderão ser úteis para a superação desses desafios.

Como a política de desenvolvimento regional pode ajudar o Brasil a atrelar sua estratégia de crescimento nacional à redução da pobreza e das disparidades sociais e regionais

As demandas estão concentradas em territórios específicos, e alguns territórios concentram todas as demandas

Desde o início dos anos 2000, a principal prioridade dos governos brasileiros tem sido alcançar o crescimento com inclusão social. Isso implicou a execução de políticas voltadas diretamente à população pobre (como o programa de transferência de renda, Bolsa Família, ou o PRONAF, que concede crédito subsidiado para agricultores pobres), políticas voltadas ao fornecimento de infraestrutura básica em todas as áreas do país (como o programa Luz para Todos, que fornece energia elétrica, o programa Minha Casa Minha Vida, voltado à habitação, o programa Banda Larga, para prover o acesso à Internet, e programas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, etc.), bem como serviços públicos básicos (Saúde da Família, e o programa Brasil Alfabetizado, para combater o analfabetismo, etc.). A Tabela 3.1 (e os correspondentes mapas em figuras nos Anexos 1.A1-1A.5) mostra que há uma forte correlação entre as diferentes demandas, em alguns estados: na maioria dos casos, os estados que apresentam desempenho insatisfatório nos indicadores sociais (como o Índice de Desenvolvimento Humano, taxa de analfabetismo, ou taxa de mortalidade infantil) tendem a ter grandes deficiências de infraestrutura (como quilômetros de rodovias pavimentadas por quilômetro quadrado ou porcentagem da população com acesso seguro a redes de abastecimento de água). Estes indicadores também estão correlacionados com a renda média *per capita*, pois os estados com a menor renda média *per capita* também têm desempenho insatisfatório nos indicadores sociais e de infraestrutura. O oposto é verdadeiro para os estados com alto desempenho: os estados com boa pontuação nos indicadores sociais também tendem a ter melhor desempenho em indicadores de infraestrutura e possuem a maior renda média *per capita*. Quanto às macrorregiões, os estados com desempenho fraco se concentram nas regiões Nordeste e Norte, enquanto aqueles com bom desempenho se localizam no Sul, Sudeste e no Distrito Federal.

Isto mostra que a maior parte das demandas e, portanto, a maioria dos potenciais beneficiários dos programas sociais voltados à população pobre, estão localizadas nas mesmas áreas geográficas (nos municípios e estados menos desenvolvidos). O capítulo anterior revelou que todas essas políticas têm complementaridades e sinergias e assim, o efeito de uma será maior se as outras estiverem presentes. As políticas setoriais voltadas à população pobre e às suas demandas específicas, portanto, precisam ser coordenadas. Como as demandas estão geograficamente concentradas, isto exige políticas contextualizadas em base territorial. Existe amplo espaço para as sinergias entre políticas sociais e políticas contextualizadas no local, tais como as políticas de desenvolvimento regional, para tirar o máximo proveito das complementaridades das políticas e evitar resultados indesejados (Caixa 3.1).

Tabela 3.1. Sumário dos indicadores sociais, econômicos e de infraestrutura

Legenda:		Classif. Mais alta	Classificação Média	Classificação Baixa	Classificação Muito Baixa				
Macrorregião	Estado	IDH	Analfabetismo	Mortalidade Infantil	Acesso à saúde	Densidade de Rodovias Pavimentadas	Acesso a água	Coefficiente Gini	Renda média per capita
Nordeste	Alagoas								
	Bahia								
	Ceará								
	Maranhão								
	Paraíba								
	Pernambuco								
	Piauí								
	Rio Grande do Norte								
Sergipe									
Norte	Acre								
	Amazonas								
	Amapá								
	Pará								
	Rondônia								
	Roraima								
Tocantins									
Centro-oeste	Goiás								
	Mato Grosso do Sul								
	Mato Grosso								
Sudeste	Espírito Santo								
	Minas Gerais								
	Rio de Janeiro								
	São Paulo								
Sul	Paraná								
	Rio Grande do Sul								
	Santa Catarina								
Distrito Federal	Distrito Federal								

Nota: Os dados do IDH são, analfabetismo: 2009; mortalidade infantil: 2010; acesso à saúde: 2009; densidade de rodovias pavimentadas: 2008; cesso ao abastecimento de água: 2009; coeficiente Gini: 2008; renda média *per capita*: 2008.

Fonte: Cálculos baseados em dados da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

A política de desenvolvimento regional pode ajudar a coordenar as diferentes políticas no território

O que caracteriza as políticas contextualizadas no local, como as políticas de desenvolvimento regional, é que elas são diferenciadas, e visam dar respostas feitas sob medida para atender às demandas e oportunidades específicas de um território. Para uma política de desenvolvimento regional ser eficiente, ela deve não apenas apontar para o conteúdo correto, mas também contar com instrumentos eficazes para sua total implementação e entrada em vigor. Como em todos os contextos descentralizados, onde diversos atores e níveis de governo interagem e são interdependentes, as políticas de desenvolvimento regional enfrentam uma série de desafios ou obstáculos. Esses desafios

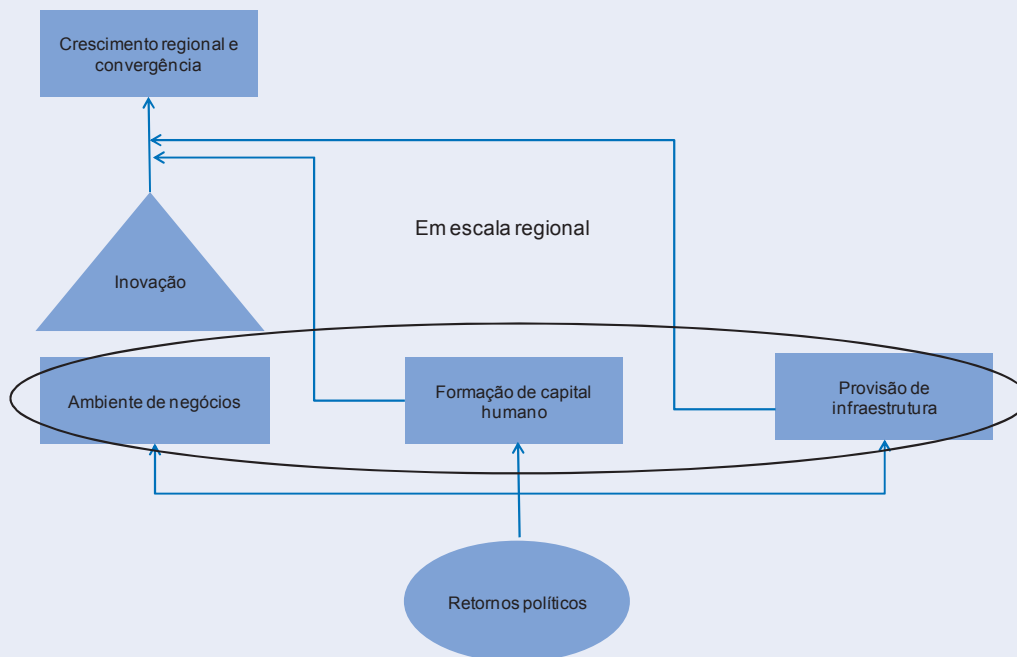
e obstáculos foram identificados e analisados pela OCDE (Caixa 3.2). As seções a seguir exploram esses diferentes desafios.

Caixa 3.1. Uma dor de cabeça política: A ação setorial isolada pode ter resultados indesejados

Os estudos da OCDE sugerem que a construção ou modernização da infraestrutura de transporte pode ter uma influência positiva no desenvolvimento econômico de uma região, mas que esse crescimento econômico não é automático. Os efeitos de crescimento provavelmente só aparecerão se existirem externalidades positivas na região. As conexões mais rápidas de transporte podem explorar as potenciais externalidades positivas que existem em vários mercados – normalmente economias de escala não esgotadas, abrangência, aglomeração, densidade ou rede – e consequentemente melhorar a produtividade (do trabalho), melhorar a produção, reduzir os custos de produção e promover a utilização mais eficiente dos recursos. Se não existirem essas externalidades latentes, no entanto, as melhorias em acessibilidade podem provocar alterações nos padrões espaciais e nos fluxos de transporte existentes sem ter efeitos de longo prazo sobre o crescimento.

Se política regional concentra-se apenas na disponibilização de capital sob a forma de infraestrutura, uma região atrasada poderá acabar perdendo recursos econômicos (o fenômeno de “vazamento por ligação”, do inglês *leaking by linking*). Ao reduzir os custos do transporte interregional, as empresas continuarão a achar mais barato permanecer concentradas nas regiões dinâmicas, para colher os benefícios das economias de aglomeração e dos mercados densos, e despachar as mercadorias para as demais regiões. Por exemplo, as autoestradas modernizadas do leste da Polônia permitirão que a produção atinja mercados estrangeiros com mais rapidez e com custo menor, mas a concorrência de outras partes da Europa também aumentará para as empresas locais (OCDE, 2008a).

A política de desenvolvimento regional exige, portanto, uma abordagem multidimensional



Fonte: OCDE (2010), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264076525-en.

Lidando com a autonomia financeira e política dos governos subnacionais

Os estados e municípios desfrutam de ampla autonomia de receita e despesa

O arcabouço federativo fiscal do Brasil é altamente incomum

A Constituição de 1988 mudou radicalmente o modelo brasileiro de federalismo fiscal. Uma forte inclinação política em favor da descentralização criou uma situação altamente original: os municípios brasileiros passaram a ter o status de entidades federativas, assim como os estados (na maioria dos países federativos da OCDE, como por exemplo, o Canadá e a Alemanha, os municípios tendem a ser “agentes” dos estados). Este *status* constitucional especial significa que os estados não podem obrigar ou proibir ações dos municípios, e que o governo federal tem influência direta sobre eles, porque os repasses diretos do governo federal aos municípios são consideráveis (representando cerca da metade das transferências que os municípios recebem) (Anexo 3.A2). Essa autonomia institucional foi reforçada pelo poder fiscal: foi concedida aos municípios uma grande parte das receitas fiscais, reduzindo assim as receitas fiscais alocadas ao governo federal.¹ Em 2008, o governo federal recebeu cerca de 48% das receitas fiscais, enquanto os estados e municípios receberam cerca de 27% (Tesouro Nacional), um valor superior à média da OCDE e da América Latina (Figura 3.1 e Anexo.3.A3).

Do lado da despesa, não houve nenhuma divisão clara de responsabilidades em diversas áreas cruciais, como atenção à saúde, educação, seguridade social, bem-estar, agricultura, alimentação, saneamento básico e habitação, etc. (Anexo 3.A4). As responsabilidades sobre os gastos não foram especificamente atribuídas aos governos subnacionais, em concerto com o aumento das suas receitas. Para restaurar a sua capacidade financeira, o governo federal aumentou os impostos que não eram partilhados com os governos subnacionais e criou novas “contribuições” (correspondentes aos impostos não partilhados com os governos subnacionais), aumentando assim a carga tributária e reduzindo a eficiência do sistema fiscal. Em 2008, essas contribuições representaram mais de 50% das receitas do governo federal, enquanto os impostos trouxeram apenas cerca de 35% (Anexo 3.A5). Numa segunda fase, o governo federal aumentou o uso de transferências não-constitucionais (discricionárias), que são negociadas caso a caso, entre o governo federal e os governos subnacionais, e que são condicionados à assinatura de um acordo (convênios, etc.). Isso define a aplicação precisa dos fundos (principalmente de saúde e educação), que estão sujeitos a procedimentos rigorosos de controle. Depois de vários calotes dos governos estaduais, o governo federal promulgou a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, para impedir que os estados executem déficits orçamentários excessivos, que pudessem ameaçar a estabilidade macroeconômica (Caixa 3.3).

Caixa 3.2. A abordagem da OCDE para os desafios de governança multinível

A relação entre níveis de governo, resultante da descentralização, caracteriza-se pela dependência mútua, já que é impossível haver uma separação completa das responsabilidades e resultados das políticas entre níveis de governo. Esta é uma relação complexa, ao mesmo tempo vertical, através de diferentes níveis de governo, horizontal, entre os mesmos níveis de governo e em rede. Os governos devem, portanto, vencer uma série de desafios ou “carências” entre níveis, tanto vertical quanto horizontalmente.

Caixa 3.2. A abordagem da OCDE para os desafios de governança multinível (cont.)

Dentre essas carências incluem-se principalmente a **capacidade fiscal** dos governos de cumprir suas obrigações, as **assimetrias de informação** entre níveis de governo, as carências na **responsabilidade administrativa**, com fronteiras administrativas que não correspondem às áreas funcionais, econômicas e sociais no nível subnacional, as deficiências no **desenho da política**, quando os ministérios adotam abordagens puramente verticais na regulação intersetorial, que podem exigir uma co-participação na implementação em nível local, e muitas vezes a falta de **recursos humanos e de infraestrutura** para prover serviços e formular estratégias. Os países podem sofrer essas carências em maior ou menor grau, mas dada a dependência mútua que surge com a descentralização e a dinâmica em rede da governança multinível, os países em geral enfrentam essas carências simultaneamente.

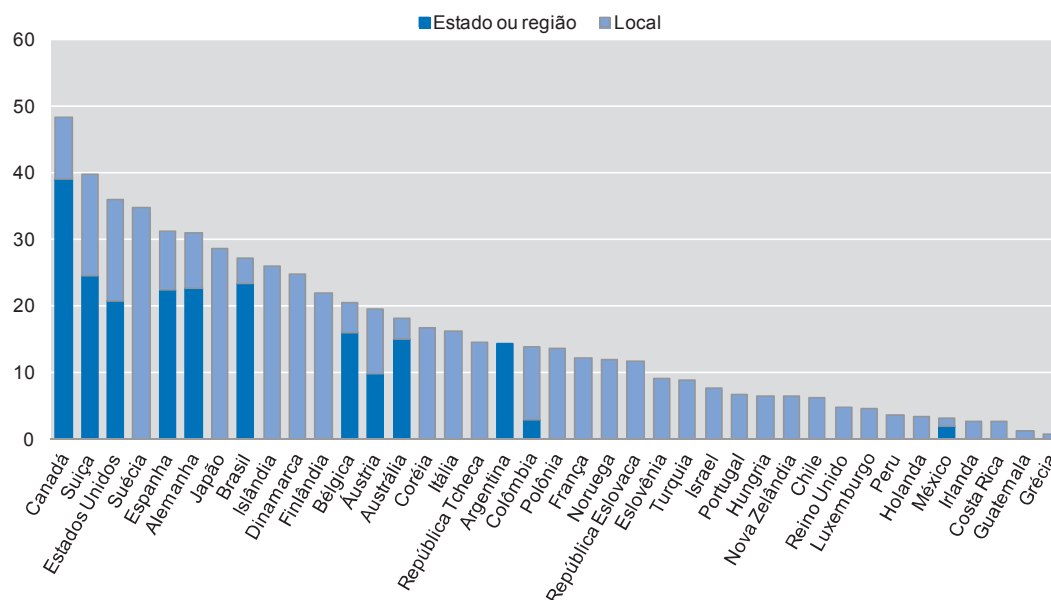
Dependência mútua entre níveis de governo: Desafios/carências de governança multinível em países membros da OCDE

Tipos de desafios/ carências	Coordenação dos desafios/carências
Financiamento	Receitas instáveis ou insuficientes prejudicam a implementação eficaz das responsabilidades em nível subnacional para competências compartilhadas => Necessidade de mecanismos de financiamento compartilhado.
Administrativo	Ocorre quando a escala administrativa do investimento não corresponde à sua relevância funcional, como no caso da fragmentação municipal => Necessidade de instrumentos para atingir o “tamanho efetivo” (instrumentos de coordenação entre unidades subnacionais; fusões).
Político	Ocorre quando os ministérios adotam abordagens puramente verticais nas políticas intersetoriais, para serem implementadas territorialmente => Necessidade de mecanismos para criar abordagens multi-dimensionais/sistêmicas e exercer liderança e compromisso político.
Informação	Assimetrias de informação (quantidade, qualidade, tipo) entre diferentes atores, voluntárias ou não => Necessidade de instrumentos de divulgação e compartilhamento da informação.
Capacitação	Surge quando há carência de recursos humanos, de conhecimento ou de infraestrutura, para executar as tarefas e formular estratégias relevantes para o desenvolvimento local => Necessidade de instrumentos para fomentar a capacitação local.
Objetivo	Existe quando as diferentes justificativas entre formuladores de políticas dos níveis nacional e subnacional criam obstáculos para a adoção de metas convergentes. Pode provocar problemas de coerência política e objetivos contraditórios entre as estratégias de investimento => Necessidade de instrumentos para alinhar os objetivos.
Responsabilidade	Reflete as dificuldades de assegurar a transparência das práticas entre diferentes jurisdições e níveis de governo. Também diz respeito aos possíveis desafios de integridade dos profissionais encarregados da gestão dos investimentos => Necessidade de instrumentos de qualificação institucional => Necessidade de instrumentos para fortalecer a integridade em nível local (foco na licitação pública) => Necessidade de instrumentos para a promoção da participação dos cidadãos.

Cada vez mais os países membros e não membros da OCDE estão criando e usando uma grande variedade de mecanismos para vencer estas lacunas e melhorar a coerência na formulação de políticas em vários níveis. Esses mecanismos podem ser “vinculantes”, como os mecanismos legais, ou “brandos”, como as plataformas de discussão, e devem ser suficientemente flexíveis para permitir políticas territorialmente específicas. O envolvimento dos governos subnacionais na formulação de políticas leva tempo, mas os benefícios a médio e longo prazo compensam os custos da coordenação.

Fonte: Charbit, C. e V. Michalun (2009), “Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/221253707200; e Charbit, C. (2011), “Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2011/04, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/5kg883pkxkhc-en.

Figura 3.1. Participação da receita fiscal dos níveis subnacionais de governo no total da receita fiscal (2008)



Nota: Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

Fonte: OCDE Estatísticas de Receitas 2010.

Os estados e municípios desfrutam de grande autonomia fiscal

Para garantir a descentralização desejada, a Constituição de 1988 alocou um volume substancial de impostos e transferências constitucionalmente obrigatórias para os governos estaduais e municipais (Figura 3.1). Por este motivo, o acesso às receitas constitucionalmente garantidas (impostos próprios mais impostos partilhados) é maior do que na maioria dos países latinoamericanos (Caixa 3.4). Vale notar que o imposto sobre comercialização de mercadorias e serviços (ICMS) responde por 85% da arrecadação própria dos estados e por um quarto do total dos impostos do país (Anexo 3.A6). Os governos municipais também gerenciam um imposto sobre a propriedade territorial urbana e um imposto sobre serviços, que são especialmente importantes nas capitais de estado. Receitas públicas subnacionais adicionais são auferidas através de arranjos compartilhados de repartição fiscal sobre o imposto de renda pessoal e empresarial e o imposto sobre o valor agregado nacional, mas estas são consideradas transferências, pelos critérios estabelecidos pelo Sistema de Contas Nacionais. Em média, as receitas próprias (impostos próprios, contribuições e outras receitas próprias) representam quase 70% do total da receita dos estados e 23% das receitas dos municípios (Anexo 3.A7). Todavia, essas médias mascaram importantes disparidades regionais, devido à concentração da atividade econômica nas regiões Sul e Sudeste: em nível macrorregional, as receitas próprias representam apenas cerca de 50% das receitas dos estados da região Norte, mas quase 60% no Nordeste, ao passo que representam cerca de 77% no Sul e Centro-Oeste, e até 85% na região Sudeste (Anexo 3.A7).

Caixa 3.3. Melhorando a sustentabilidade dos governos subnacionais: A Lei de Responsabilidade Fiscal

Na década de 1990, o governo federal foi obrigado a socorrer estados e municípios duas vezes: em 1989, assumiu suas dívidas externas, e as refinanciou como dívida interna perante o governo federal, em moeda local; e em 1993, o governo federal concordou em reescalonar a dívida contraída com instituições federais. Na segunda metade da década de 1990, as dívidas dos estados e municípios no mercado financeiro privado subiram, de 2.3% do PIB, em 1990, para 5.8%, em 1996. Mais de 90% desta dívida estava concentrada nos quatro maiores estados (Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul) (Castanhar, 2003). Curiosamente, a maior parte deste aumento não se deveu a novas emissões de títulos (que estavam quase que completamente proibidas por regulações ou avaliações de risco de crédito), mas à capitalização das crescentes taxas de juros do período. Essas altas taxas eram resultado da política monetária austera adotada pelo governo federal, para conter a inflação e atrair capital estrangeiro. Em 1997, o governo federal executou um resgate condicional, o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira. No âmbito deste programa, a maior parte das dívidas dos estados foram refinanciadas, condicionadas à implementação de um rigoroso ajuste fiscal de longo prazo, e à privatização das empresas públicas estaduais e municipais (energia elétrica, gás, transporte, abastecimento de água, etc.), bem como à privatização dos bancos oficiais estaduais. Para garantir que o compromisso seria cumprido, o programa foi avaliado pelas receitas dos Fundos de Participação dos Municípios e dos estados e, se necessário, o governo federal poderia reter as receitas dos impostos partilhados dos estados e municípios.

Na sequência do acordo com o FMI em 1999, o Brasil promulgou a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, reduzindo ainda mais a autonomia dos governos subnacionais, com o aumento do controle das contas fiscais e financeiras dos estados e dos municípios. A lei estipula que qualquer despesa permanente (mais de dois exercícios fiscais) deve estar vinculada a uma nova fonte permanente de financiamento (um novo imposto ou ao aumento da alíquota de um imposto). Limita as despesas com pessoal a 50% das receitas líquidas correntes, para o governo federal, e 60% para os estados e municípios, e estabelece limites de despesas com pessoal para os poderes judiciário e legislativo. A lei também estabelece requisitos rigorosos para novas operações de crédito, que reduzem a capacidade de endividamento. Por último, as operações de crédito entre entidades da federação estão proibidas, o que elimina qualquer possibilidade de futuros resgates. Os critérios são os mesmos para todos os estados, independentemente de sua população, nível de renda, tamanho ou situação inicial. Além disso, estes são apenas limites administrativos, que incluem indicadores de desempenho, medições de produção e de resultados e que, portanto, não podem distinguir entre unidades administrativas eficientes ou ineficientes (Castanhar, 2003).

Os governos subnacionais gozam de considerável autonomia sobre seus próprios impostos. Os estados estão livres – até um certo limite – para definir as alíquotas e a base tributária do ICMS. Essa autonomia levou, no entanto, a uma concorrência fiscal intensa, que distorce os fluxos comerciais entre os estados, e influencia a escolha de onde as empresas optam por se instalar. Os governos subnacionais (estados e municípios) também têm liberdade para fixar as alíquotas e as bases para outros impostos, o que dá aos governos subnacionais brasileiros uma maior autonomia fiscal do que a maioria dos outros países da OCDE.

Caixa 3.4. Impostos por nível de governo na América Latina

Desde meados da década de 1980, foram adotadas reformas descentralizadoras em toda a América Latina, que transferiram funções do governo central para entidades subnacionais. Inicialmente, essas reformas visavam principalmente o fortalecimento da representação democrática das autoridades locais, mas surgiu de uma tendência gradual de aumento das despesas em nível subnacional.

Por outro lado, a abrangência da política fiscal subnacional da região é relativamente modesta, focada em um número limitado de impostos. A maioria dos países latinoamericanos priorizou o fortalecimento das receitas do governo central em detrimento das entidades subnacionais. Entre 1990 e 2008, a participação fiscal das administrações centrais ou federais subiu cinco pontos percentuais, ao passo que a participação dos governos subnacionais diminuiu ou permaneceu relativamente estável.

Esta tendência das receitas fiscais subnacionais está relacionada ao baixo nível e frágil estrutura de arrecadação fiscal em nível subnacional, nas economias latinoamericanas. Em comparação com os países da OCDE, a alocação das receitas fiscais para os subsetores de governo na América Latina tem um viés para entidades centrais ou federais. Na América Latina como um todo, as receitas das administrações centrais representam mais de 80% das receitas totais arrecadadas, ao passo que o volume correspondente para entidades subnacionais é inferior a 5%.

Esta situação varia consideravelmente entre os países da região. O Brasil, a Argentina e a Colômbia têm relativamente alta fonte própria de geração em nível subnacional. No entanto, nos países unitários, a participação média das receitas municipais atingiu apenas 1.9% em 2008.

Não obstante, duas importantes questões de estatística podem produzir diferenças materiais nos números em nível subnacional. Em primeiro lugar, neste relatório, a atribuição de receitas aos diferentes subsetores de governo foi feita de acordo com as diretrizes revisadas da versão 2008 do Sistema de Contas Nacionais. A abordagem revisada pode alterar essas participações, quando um nível de governo recolhe as receitas fiscais e as transfere, no todo ou em parte, para outros níveis de governo. Sob o novo regime, as receitas são atribuídas ao governo arrecadador. Exemplos regionais desses mecanismos são a Lei de Co-participação da Argentina, as participações federais no México (conforme estipulado na Lei de Coordenação Fiscal) e os Fundos de Participação no Brasil (definidos no Artigo 159 da Constituição Federal). Em segundo lugar, as médias regionais de alguns países são afetadas pela escassez de estatísticas de receita de impostos em nível subnacional. Este efeito é mais pronunciado no início da série, já que a disponibilidade de dados neste nível melhorou nos últimos anos.

Na América Latina, as receitas das entidades territoriais representam uma média de aproximadamente 0.9% do PIB, ou seja, um quinto das receitas arrecadadas nos países desenvolvidos. Assim, as atividades subnacionais dependem de um sistema de transferências, do nível superior para os níveis mais baixos da administração.

As dificuldades enfrentadas pelos governos subnacionais em arrecadar os seus próprios impostos são evidenciadas pela estreita gama de impostos sob sua jurisdição. Os impostos mais frequentemente atribuídos às entidades subnacionais são o imposto sobre propriedade territorial urbana IPTU, o imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA), o licenciamento de veículos automotores, os impostos sobre serviços específicos e as taxas municipais. O potencial desses instrumentos para a geração de receita é limitado, se comparado com outros impostos sob jurisdição central, como o imposto sobre valor agregado e o imposto de renda.

Caixa 3.4. Impostos por nível de governo na América Latina (cont.)

A estrutura fiscal das entidades territoriais da América Latina contrasta com as fontes mais diversificadas de receita dos países desenvolvidos. Para os países onde esta informação está disponível, o imposto territorial urbano e o imposto sobre bens e serviços representam em média cerca de 40% das receitas totais arrecadadas neste nível de governo. Nos países da OCDE, no entanto, a maior parte do que os governos subnacionais recolhem é gerada pelo imposto de renda (mais uma vez, representando cerca de 40% do total arrecadado).

No entanto, a situação varia, entre os países da América Latina. Uma das situações mais notórias é o Brasil, onde grande parte do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS) é coletado no nível do estado subnacional. Outro exemplo de uma tendência semelhante é o imposto provincial sobre vendas (*Impuesto a los ingresos brutos*) na Argentina.

Fonte: OCDE (2011), *Revenue Statistics in Latin America*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264110540-en-fr.

A maioria das transferências intergovernamentais são para objetivos gerais

Apesar do aumento do uso das transferências discricionárias, a maioria das transferências intergovernamentais no Brasil ainda são definidos pela Constituição (e, portanto, não discricionárias) e de uso geral: 71% das transferências federais aos estados, 64% das transferências federais aos municípios e 100% das transferências do estado para os municípios são de uso geral.² Existem três tipos de transferências intergovernamentais no Brasil:

- **Transferências constitucionais** (Fundo de Participação dos Estados – FPE, e Fundo de Participação dos Municípios – FPM), que são na verdade arranjos de partilha de imposto, onde os montantes distribuídos aos estados são calculados automaticamente, com base em fórmulas definidas na Constituição. Sempre que o governo federal aumenta a arrecadação de um dos impostos partilhados, uma parcela flui automaticamente para os governos subnacionais, como uma concessão de uso geral. Essas transferências representaram 47% das transferências federais aos estados e 45% das transferências federais aos municípios, em 2006.
- **Transferências não-constitucionais (ou discricionárias)**, que são normalmente carimbadas e sujeitas à fiscalização federal. Estas são principalmente dispendidas por “programas nacionais”, ou seja, as áreas onde o governo federal é responsável pela criação de uma legislação nacional que estabelece os padrões de qualidade e acessibilidade dos serviços públicos para todo o país. Esses serviços são financiados e em grande medida geridos e controlados pelo governo federal. No entanto, a execução dos programas é repassada para os governos subnacionais. Isto é principalmente o caso das políticas de saúde e educação (Sistema Único de Saúde – SUS e os dois fundos de educação para o ensino fundamental e ensino básico, o Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB) (Caixa 3.5). Os programas nacionais representam cerca de um quarto das transferências federais para os estados (O SUS responde por 14% e as transferências para a educação por 12%), e 44% das transferências federais para os municípios (O SUS responde por 26% e as transferências para a educação por 18%) (Anexo 3.A2).

- **“Retorno de transferências”** são as transferências dos estados para os municípios, que correspondem aos impostos recolhidos pelos estados em nome dos municípios. Como os estados apenas atuam como agentes de coleta, essas transferências são de uso geral.

Caixa 3.5. O Fundo para Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEF)

O Fundo para Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEF), foi criado em 1996 e entrou em vigor em 1997-98 para financiar os gastos subnacionais com ensino primário e médio. Apesar de o ensino primário ser atribuído aos municípios pela Constituição, os estados eram os principais provedores dos serviços até o final da década de 1990. O FUNDEF mudou o mecanismo de financiamento subnacional para gastos com educação de duas formas principais. Primeiro, foi introduzido um piso de gasto nacional por aluno matriculado no ensino fundamental e médio (da primeira à oitava série), juntamente com um quadro de alocação de recursos entre as redes públicas municipais e estaduais de ensino. Em segundo lugar, o FUNDEF exige que o governo federal cubra os gastos dos estados que não podem pagar o piso nacional. Desde 2000, foram estabelecidos diferentes pisos para o ensino fundamental (primeira à quarta série) e ensino médio (quinta à oitava série), em 5% acima do valor para a educação básica.¹

O FUNDEF é financiado pela retenção compulsória de 15% dos seguintes recursos: *i*) alocações estaduais e municipais na repartição das receitas dos fundos partilhados com o governo federal; *ii*) receita do ICMS; *iii*) receitas do imposto federal sobre valor agregado cobrado sobre as exportações (IPIexp); e *iv*) transferências federais aos estados associadas às receitas do seguro do ICMS (ou seja, o mecanismo para compensar os estados pelas perdas de receitas decorrentes da desoneração das exportações de bens primários e semi-acabados).

Os recursos do FUNDEF são alocados a cada estado, de acordo com o número de alunos matriculados nas redes de escolas públicas estaduais e municipais. Pelo menos 60% das alocações do FUNDEF devem ser gastos com pessoal, e a parte restante na operação e manutenção. No âmbito do FUNDEF, os municípios são obrigados a gastar pelo menos 25% de sua receita na educação (e pelo menos 15% na educação fundamental).

O FUNDEF tem sido associado ao rápido aumento das taxas de matrícula no ensino fundamental e médio. Embora este aumento não possa ser creditado exclusivamente ao FUNDEF, parece haver uma forte ligação entre as alterações nas taxas e na composição de matrículas, entre as redes de ensino estaduais e municipais, que vem mudando ao longo do tempo em favor da rede de ensino municipal. Com base em evidências de um conjunto de dados de 26 capitais de estado, estimou-se que, no período de 1991, 1994 e 1998-2001, as taxas de matrícula cresceram mais de 2% mais rápido por ano, após a introdução do FUNDEF, do que no período 1991-98.²

Notas: 1. Ver de Mello (2001a, 2001b) e Afonso e de Mello (2002) para mais informações. 2. Ver de Mello e Hoppe (2005) e OCDE (2005), para as evidências empíricas.

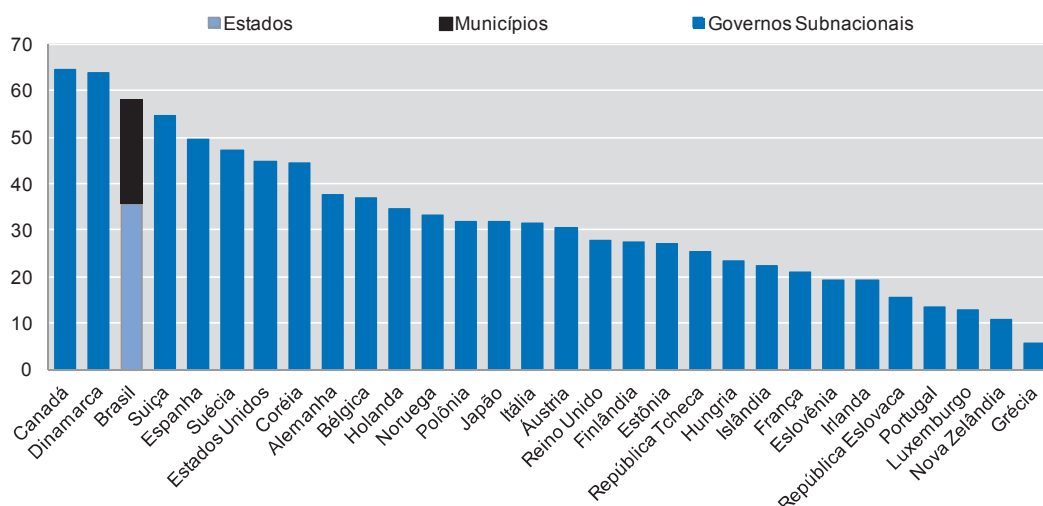
Fonte: de Mello, L. (2006), “Fiscal Responsibility, Legislation and Fiscal Adjustment: The Case of Brazilian Local Governments”, *Policy Research Working Paper Series 3812*, The World Bank.

Os estados e municípios têm grandes responsabilidades de gastos em áreas cruciais

No lado da despesa, o Brasil também é comparável aos países mais descentralizados da OCDE (Figura 3.2). A soma das despesas municipais e estaduais é cerca de 60% do gasto governamental geral, maior do que Suíça e Espanha, e menor apenas que o Canadá e a Dinamarca. A alocação dos gastos reflete um processo de descentralização gradual e desigual. A Constituição brasileira determina quais atividades devem ser executadas ou

reguladas exclusivamente pelo nível federal, e quais são de responsabilidade dos municípios. Quanto aos estados, eles podem executar todas as funções que não foram explicitamente vetadas nos termos da Constituição. Isso abre caminho para possíveis sobreposições de gastos e políticas pelos três níveis de governo, e diversas atividades são executadas simultaneamente pelos três níveis de governo. Afora o serviço da dívida e as transferências para os municípios (que representam cerca de 20% das despesas estaduais), as principais responsabilidades de gastos dos estados são a educação (16% das despesas dos estados), saúde (13%) e proteção social (9%) (Figura 3.3). Os governos subnacionais do Brasil, portanto, desempenham um papel importante no financiamento e implementação das políticas públicas que são cruciais, e que têm o maior impacto sobre a parcela menos favorecida da população. O que aconteceu foi que, apesar da ampla liberdade e falta de condicionalidade na utilização dos recursos, não houve igualdade nos níveis e na qualidade dos serviços públicos oferecidos nos estados, exceto nos serviços de saúde e educação. Nestes casos, a descentralização foi mais cuidadosamente planejada e os mecanismos de governança multinível funcionam. Além disso, os serviços de saúde e educação são financiados principalmente pelas transferências carimbadas do governo federal, o que aumentou o nível de controle e coordenação entre as diferentes entidades federais.

Figura 3.2. Participação dos governos subnacionais no gasto governamental geral (2008)



Nota: Os dados do Brasil não estão consolidados.

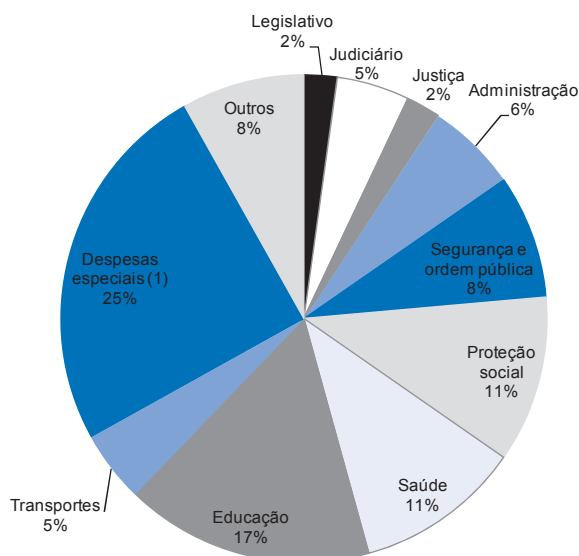
Fonte: OCDE Contas Nacionais, os cálculos para o Brasil se baseiam em dados do Tesouro Nacional brasileiro.

O arcabouço institucional do Brasil precisa de instrumentos melhorados de governança multinível

Os estados e municípios têm responsabilidades importantes em áreas fundamentais, que são prioridades para o governo federal, como educação e saúde. Além disso, têm ampla autonomia para tomar decisões, dada a sua garantia constitucional de autonomia e acesso a recursos financeiros autônomos, não-carimbados. Assim, é muito difícil para o governo federal impor uma política ou regulamentar padrões para todo o país. O governo federal deve buscar outros tipos de incentivos para assegurar a coerência entre as políticas nos diferentes governos subnacionais. Uma maneira de garantir a prestação homogênea

dos serviços públicos em todo o Brasil seria aumentar os impostos não partilhados e redistribuí-los para governos subnacionais como transferências carimbadas, para que o governo federal defina os objetivos e fiscalize os resultados.³ Outros mecanismos multiníveis podem também ser explorados, para assegurar a coordenação das políticas entre os níveis de governo. Isto será discutido nas próximas seções.

Figura 3.3. **Gasto estadual por função (2008)**



Nota: Os despesas especiais incluem o serviço da dívida e as transferências para os níveis mais baixos de governo.

Fonte: Os cálculos se baseiam em dados do Tesouro Nacional brasileiro.

Contratos e pactos são usados com frequência para coordenar políticas entre os níveis de governo

Os convênios e os contratos são os principais instrumentos utilizados para a cooperação entre as instituições públicas. Por exemplo, no caso do programa Bolsa Família, a principal dificuldade enfrentada pelo Ministério do Desenvolvimento Social era lidar com autonomia municipal, pois não dispunha de instrumentos adequados de cooperação. O MDS então, desenvolveu um método baseado em um contrato padrão, a ser assinado pelos municípios. O documento reconhece o papel de coordenação, regulação e financiamento do governo central, e descreve as obrigações dos municípios: *i)* registrar todas as famílias de baixa renda em seu território; *ii)* manter essa informação atualizada; *iii)* atestar que as condicionalidades de saúde e educação foram cumpridas pelas famílias. Esta abordagem contratual possibilitou definir com clareza as responsabilidades de cada nível de governo. Contratos são também amplamente utilizados para a coordenação vertical nos países da OCDE (Caixa 3.6) e como instrumento para complementar a alocação constitucional de responsabilidades.

Caixa 3.6. Exemplos de contratos intergovernamentais: França e Itália

França

O *Contrat de plan état-région* (atualmente *Contrat de projet état-régions* – CPER) tornou-se um instrumento chave da política regional francesa. Quase 20 ministérios participaram da geração anterior do CPER (2000-06) e todos contribuíram em diferentes graus. Os ministérios que mais contribuíram para programas regionais no âmbito desses contratos foram o Ministério da Infraestrutura, Transportes e Habitação, seguido pelo Ministério da Educação e Ministério da Agricultura.

A coordenação das ações dos diversos ministérios nas regiões é uma responsabilidade conjunta da DIACT (*Délégation interministerielle à l'aménagement et la compétitivité du territoire*, vinculada ao gabinete do primeiro-ministro) e o “prefeito”, que é o negociador do contrato (a outra parte é o Presidente do Conselho Regional) que reporta-se à variedade de ministérios que são as partes interessadas do contrato (com a participação de seus serviços desconcentrados nas regiões).

Itália

A política de desenvolvimento regional da Itália tem um caráter marcadamente contratual. A ênfase em formas participativas de planejamento do desenvolvimento territorial e em lançar mão de formas contratuais de governança multinível pode ser considerada como resultado de pelo menos três fatores: *i*) a influência da experiência estrangeira; *ii*) a necessidade específica do país de simplificação processual e de tomada de decisão; *iii*) a forte influência das políticas de desenvolvimento territorial da UE. Na verdade, a mudança para instrumentos de natureza predominantemente contratual faz parte de um processo que remonta a meados da década de 1980 e é parcialmente modelada em experiências estrangeiras (em especial, o modelo britânico da “cultura de parceria público-privada”, e o francês “Contrato de planejamento estado-regiões” do início dos anos 1980). Essa influência, juntamente com a necessidade de simplificação específica do país, estava na base das primeiras experiências com a “contratualização” de programas públicos, notadamente a instituição dos *accordi di programma* (acordos de programa) e a *conferenza dei servizi* (conferência dos serviços), que visavam principalmente superar a inércia burocrática e o poder de veto e assim acelerar o processo de decisão. A escolha dos instrumentos contratuais, como estratégia para coordenar políticas de desenvolvimento envolvendo vários atores públicos e privados, complexas tomadas de decisão e a gestão unificada de recursos financeiros remonta a meados da década de 1990 e atende pelo nome de “programação negociada” (Lei n° 662/1996).

Fonte: OCDE (2007), *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264008755-en; OCDE (2010), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2010*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264081888-en.

Os pactos federativos são também instrumentos contratuais comumente usados no Brasil para a coordenação vertical, e são em geral associados a planos e fundos. Esses pactos são geralmente estabelecidos pelos ministérios setoriais, sob a liderança do Gabinete do Presidente (Casa Civil), e são o resultado de um processo de negociação com os estados e municípios. Eles consistem de um conjunto de objetivos para uma determinada política e definem os papéis, responsabilidades e financiamento de cada nível de governo. Por exemplo, o Pacto pela Vida, lançado em 2008 pelo Ministério da Saúde, estabelece 11 prioridades, como a atenção à saúde do idoso, redução da mortalidade infantil e materna, fortalecimento da atenção básica à saúde, etc. Cada objetivo vem associado a ações específicas e possui um orçamento.

Depois que um pacto federativo é negociado, cada estado e cada município deve aderir ao Pacto, ou seja, aceitar as metas e a alocação de responsabilidades. É comum, nesta fase, que o ministro parta em uma “viagem” (por exemplo, a caravana da educação, caravana da saúde, etc.), para apresentar os objetivos para todos os governadores de estado, persuadi-los a aderir ao Pacto e convencê-los a promovê-lo entre seus municípios (o Caixa 3.7 apresenta o caso concreto do pacto para reduzir a mortalidade infantil). Pode haver incentivos financeiros para incentivar os municípios a aderir ao Pacto, mas isso não é sempre o caso. As transferências federais para os municípios podem ser de dois tipos: as obrigatórias (determinadas por lei ou mesmo pela Constituição), e as discricionárias. Quando um setor pleiteia uma transferência discricionária, o ministério pode subordinar essa transferência à adesão ao Pacto. Por exemplo, na área da saúde, existem três pactos: o Pacto pela Vida, o Pacto pela Gestão e o Pacto em Defesa do SUS. Todos os estados e a maioria dos municípios aceitaram o primeiro, mas a aceitação do segundo foi bem mais limitada, pois o Pacto pela Gestão estabelece com clareza as atribuições e responsabilidades de cada nível de governo, e muitos municípios não demonstraram nenhum entusiasmo em explicitar suas responsabilidades. Como o Ministério da Saúde não ofereceu nenhum incentivo financeiro para estimulá-los a assinar o pacto, a adesão foi baixa. No caso da educação, o ministério poderia usar um incentivo financeiro para persuadir os municípios a aderir ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), condicionando a transferência dos recursos voluntários à adesão do município ao plano.

Usando o federalismo fiscal como um instrumento do desenvolvimento regional

A equalização fiscal e a redução da capacidade de gasto

Na maioria dos países, as transferências redistributivas (de equalização) são usadas para reduzir as disparidades horizontais na capacidade de gasto dos governos subnacionais. No Brasil, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são as principais transferências de equalização fiscal. Estes fundos representaram 2.2% do PIB em 2006, que se aproxima da média da OCDE (Caixa 3.8). Essas transferências foram criadas pela reforma tributária de 1965 e destinam-se a canalizar receita adicional para as regiões com menor capacidade de gerar receitas. Em 1989, a fórmula para a distribuição dos fundos de participação foi modificada e perdeu suas qualidades dinâmicas, que garantiam que as regiões com menor capacidade de arrecadação estavam recebendo transferências proporcionalmente maiores. Assim, o sistema tornou-se quase uma fórmula simples de partilha tributária, onde o coeficiente de alocação leva em consideração os níveis históricos de capacidade de arrecadação tributária. Como resultado, mesmo que a participação *per capita* no Fundo de Participação dos Estados seja maior para os estados do Norte e Nordeste (Figura 3.4), as disparidades de capacidade de gasto entre os estados não serão totalmente eliminadas. Isso quer dizer que estados com situação econômica e capacidade inicial de gasto muito semelhantes, podem auferir receitas finais bem diferentes (Prado, 2009).

Caixa 3.7. Um pacto para reduzir a mortalidade infantil

A redução da mortalidade infantil e materna era uma prioridade pessoal do Presidente Luiz Inácio da Silva, que fixou o objetivo nacional de redução da taxa de mortalidade em 5% ao ano.

Existem grandes disparidades nas taxas de mortalidade infantil em todo o Brasil (ver Figura 1.A5.3), com alguns estados próximos dos padrões da OCDE e da meta de menos de 10 óbitos por mil nascimentos (Rio Grande do Sul, com 10.2 por mil), enquanto outras regiões apresentam taxas muito elevadas, como 27.1 por mil no Nordeste. A média nacional é de 19.3 por mil. As taxas elevadas de mortalidade infantil estão geograficamente concentradas: 256 municípios representam cerca de 50% dos óbitos (155 no nordeste e 101 na Amazônia).

Em janeiro de 2009, o Presidente Lula reuniu-se com os governadores das regiões Norte e Nordeste e os Ministérios da Educação, Direitos Humanos e Desenvolvimento Agrário. O Ministro da Saúde apresentou a sugestão de implementar a meta presidencial de redução da taxa de mortalidade em 5% ao ano. Foi dada prioridade aos 256 municípios citados acima.

Entre fevereiro e março de 2009, foram criados 17 escritórios nos estados do Nordeste e da Amazônia Legal, para elaborar o plano de ação, integrados por representantes do Ministério da Saúde, secretários estaduais da saúde, secretários municipais de saúde dos municípios prioritários, técnicos e representantes do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), do Congresso Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) e do Conselho de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS).

De março a maio de 2009, o Ministro da Saúde visitou todos os estados e apregoou a importância desse pacto. Ele assinou o pacto com os 17 governadores dos estados envolvidos, que se encarregaram de assiná-lo com os municípios prioritários de seus respectivos estados.

Para juntar forças na implementação do pacto, as secretarias estaduais de desenvolvimento agrário, educação, saúde e direitos humanos se reúnem a cada três semanas na Casa Civil, juntamente com a Secretaria de Relações Institucionais (SRI). Ainda é cedo para avaliar se o pacto produziu os efeitos desejados de redução da mortalidade infantil.

Fonte: Ministério da Saúde (n.d.), “A estratégia de saúde familiar. A contribuição Brasileira para o desenvolvimento da saúde”, Brasília.

Caixa 3.8. A equalização fiscal em países da OCDE

Um dos papéis mais importantes das subvenções intergovernamentais é reduzir as diferenças nas capacidades de arrecadação tributária e a demanda por serviços públicos dos governos subnacionais. A maioria dos países introduziu sistemas de equalização explícitos ou implícitos, usando transferências verticais aos governos subnacionais financeiramente fracos, ou transferências horizontais de governos subnacionais financeiramente fortes para os governos subnacionais financeiramente fracos (Blöchliger e Charbit, 2008). A equalização fiscal é definida como “uma transferência de recursos fiscais entre governos subnacionais com o objetivo de compensar as diferenças nas capacidades de gerar receitas ou de custo dos serviços públicos. Seu principal objetivo é permitir que os governos subnacionais proporcionem aos seus cidadãos serviços públicos semelhantes, com carga tributária semelhante” (Blöchliger et al., 2007).

Caixa 3.8. A equalização fiscal em países da OCDE (cont.)

A equalização fiscal: As transferências redistributivas e o seu efeito na redução da disparidade fiscal

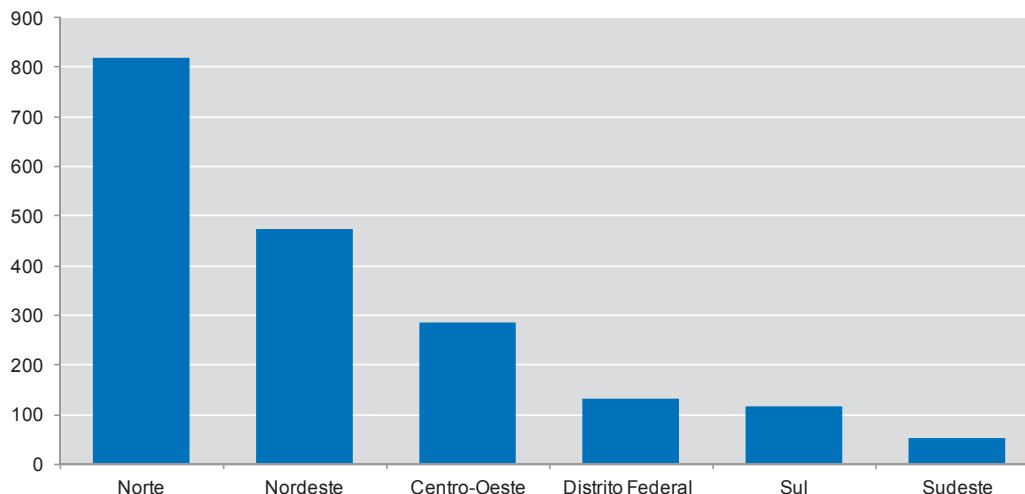
	Tamanho do sistema de equalização (em %)			Efeito sobre as disparidades fiscais (coeficiente de variação)		Diferença
	Percentual do PIB	Percentual do gasto governamental	Percentual das transferências intergovernamentais	Disparidades antes da equalização	Disparidades após a equalização	
Países federativos						
Austrália	0.5	1.4	19	16.8	0.0	16.8
Áustria	3.8	7.6	69	–	4.2	–
Canadá	1.0	2.5	24	29.8	20.1	9.7
Alemanha	2.0	4.2	45	13.0	2.7	10.3
Itália	3.0	6.3	48	39.0	6.0	33.0
México	3.7	–	78	–	–	–
Espanha	3.0	7.6	67	26.5	10.1	16.4
Suíça	3.0	8.2	80	31.8	23.2	8.7
Países unitários						
Dinamarca	2.8	5.1	23	16.0	6.0	10.0
Finlândia	3.8	7.4	71	17.7	4.2	13.4
Grécia	1.2	2.4	75	–	–	–
Japão	4.0	11.0	–	36.0	–	–
Noruega	0.5	1.2	11	23.0	8.0	15.0
Portugal	1.8	4.0	81	90.0	28.0	62.0
Suécia	2.6	4.6	50	10.0	0.0	10.0
Turquia	1.1	–	82	39.0	14.0	25.0
Média não ponderada	2.3	4.8	55	29.9	9.7	19.2

Fonte: Blöchliger, H. et al (2007), “Fiscal Equalisation in OECD Countries”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 4, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/5k97b11n2gxx-en.

Em média, a equalização fiscal representa 2.3% do PIB nos países da OCDE (ver tabela acima), mas varia de 0.5% na Austrália e Noruega para 4% no Japão. Representa, em média, 4.8% do total dos gastos governamentais totais e cerca de 55% das subvenções intergovernamentais. Nem todas as transferências têm o objetivo de equalização. As transferências redistributivas são disposições fiscais que propiciam maiores transferências por residente, para governos subnacionais com capacidade de arrecadação tributária abaixo da média, ou maiores transferências por residente para governos subnacionais com custos de serviços públicos acima da média (esta última distinção se revelou difícil para alguns países). O coeficiente de variação dá uma ideia das disparidades regionais. Ele mede a variação do PIB *per capita* por região em um determinado país. A tabela acima mostra que a equalização fiscal reduz consideravelmente as disparidades, de uma média de 30%, para menos de 10%. Em alguns países, como Austrália e Suécia, as disparidades são realmente reduzidas a zero. Após a equalização, as disparidades fiscais ficam claramente abaixo das disparidades econômicas, medidas pelo PIB regional, o que quer dizer que o potencial de provisão de serviços públicos é distribuído de maneira mais uniforme do que a riqueza econômica.

Fonte: Vammalle, C. e C. Charbit (2010), “Fiscal Federalism: Recent Developments and Future Trends”, *Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective*, Antti Moisio (ed.), Government Institute for Economic Research, VATT, Helsinquia, Finlândia.

Figura 3.4. **Alocações do Fundo de Participação dos Estados (FPE) per capita por macrorregião (2008)**



Fonte: Cálculos baseados no Tesouro Nacional do Brasil e IPEA.

De todo modo, a equalização fiscal não pode virar um substituto para as políticas de desenvolvimento regional. Com efeito, na melhor hipótese, um bom sistema de equalização pode compensar as disparidades na capacidade de arrecadar impostos e permitir que todas as regiões forneçam níveis semelhantes de serviços públicos com esforços semelhantes de arrecadação, mas os sistemas de equalização fiscal não geram crescimento endógeno, que permita que regiões estagnadas se equiparem com as regiões mais dinâmicas. Em certa medida, a equalização fiscal pode ser considerada como um tipo de política de “velho paradigma”, que deve vir acompanhado de políticas de desenvolvimento regional mais ativas.

Usando incentivos fiscais como substitutos dos fundos de desenvolvimento regional: O ICMS e a guerra fiscal

Na maioria dos países, o imposto sobre valor agregado está entre as principais fontes de receitas dos governos centrais. No Brasil, o ICMS, que equivale a um imposto de valor agregado, é atribuído aos estados, que têm liberdade de fixar sua alíquota dentro de certos limites. Os estados sempre usaram este imposto como instrumento para atrair investimento privado para a sua jurisdição, concedendo incentivos fiscais às empresas, chamados de “despesas de impostos” (ou seja, disposições da lei tributária, regulação ou práticas que reduzem ou adiam a receita para uma população comparativamente estreita de contribuintes, em relação a uma taxa de referência). Durante a década de 1990, os estados intensificaram o uso desses incentivos fiscais, provocando o que é hoje conhecido como “guerra fiscal”. Um dos motivos pelo qual esta guerra fiscal é particularmente intensa no Brasil é que as políticas nacionais industriais e regionais são insuficientes. Por não disporem de fundos de desenvolvimento regional para financiar investimentos públicos, os estados desejosos de atrair investimento privado não têm outra opção, a não ser conceder incentivos fiscais às empresas. Isto foi reforçado pela extinção das superintendências de desenvolvimento regional em 2001, que provocou o aumento dos níveis de concorrência fiscal entre os estados (Nóbrega, 2001). A abertura da economia brasileira na década de 1990 e o consequente aumento do investimento direto estrangeiro

reforçaram ainda mais este fenômeno, porque todos os estados tinham interesse em atrair investimentos.

A concessão de incentivos fiscais para atrair o investimento privado é um exemplo típico de uma política que pode ser racional, de forma individual, mas que pode sair pela culatra. Se apenas um estado concedesse esses benefícios e fosse capaz de atrair empresas privadas, isso poderia gerar externalidades positivas para o estado (níveis mais elevados de emprego, aumento da arrecadação de outros impostos, devido a maiores níveis gerais de atividade, etc.), mesmo que não fossem aumentadas as receitas do ICMS. Porém, se cada estado seguir a mesma estratégia, todos os estados perderão, pois seus incentivos fiscais já não influenciam onde as empresas optarão por se instalar, e além do mais, eles renunciam às receitas do ICMS. Do ponto de vista agregado, o país como um todo perde, porque a arrecadação agregada de impostos fica mais fraca, sem os benefícios esperados das empresas que se localizarem nas regiões mais pobres.

Uma segunda consequência indesejada da guerra fiscal é que, ao invés de diminuir a concentração industrial, atraindo recursos para regiões atrasadas, na verdade ela aumenta as disparidades regionais. Com efeito, se todos os estados concederem incentivos fiscais semelhantes, eles influirão muito pouco na decisão sobre onde os investimentos se instalarão, e os principais indutores de tais decisões continuarão sendo as tradicionais considerações sobre as condições do estado (acesso ao mercado, qualidade da infraestrutura, disponibilidade de matéria-prima, etc.), que tendem a ser mais atraentes nos estados mais ricos e mais desenvolvidos. Um estudo realizado em 1997, pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) mostra que os incentivos fiscais são tão importantes quanto a distância do mercado, como indutores da decisão sobre a localização do investimento pelas empresas privadas (Nóbrega, 2001). Para superar suas desvantagens em termos de condições gerais, os estados mais pobres teriam que oferecer mais incentivos fiscais do que os mais ricos. Mas, precisamente porque eles são pobres e têm mais problemas financeiros, eles são incapazes de fazê-lo.

Por último, em muitos casos, as empresas negociam com vários estados, para obterem as maiores isenções fiscais possíveis e os estados às vezes concedem incentivos fiscais sem avaliar corretamente o retorno esperado. A despesa da impostos perdidos pode, portanto, ser maior do que os benefícios obtidos com a instalação da empresa (em emprego gerado e externalidades positivas sobre o nível de atividade e cobrança de outros impostos). Nesse caso, não é só o país como um todo, mas também o estado, individualmente, que é o perdedor na guerra fiscal. Os grandes vencedores são as empresas privadas, que ignoram os incentivos fiscais na decisão de localização, mas que se beneficiam da tributação reduzida.

O sistema tributário brasileiro é reconhecido como gerador de grandes receitas (sua arrecadação como proporção do PIB chega perto da média da OCDE, bem acima dos níveis latinoamericanos, Caixa 3.4). No entanto, o sistema depende muito de impostos ineficientes e regressivos (como as contribuições que são geradas porque não são partilhadas com os estados, ou o ICMS estadual, que provoca guerras fiscais). Houve várias tentativas de reforma fiscal desde a promulgação da Constituição de 1988 (1995, 2002, 2003 e 2007). Em 2007, foi proposta uma reforma fiscal abrangente, que pretendia criar uma legislação uniforme para o IVA estadual em todo o país (Caixa 3.9). O Ministério da Integração Nacional (MI) envolveu-se na proposta, que visava compensar as perdas sofridas pelos estados, com abolição dos incentivos fiscais, através da criação de um Fundo Estadual de Desenvolvimento Regional, alimentado por receitas do fundo do petróleo do pré-sal. Esse fundo teria não só ajudado a compensar os estados

perdedores. Ao transferir recursos para os estados, para que levem a cabo uma política explícita de desenvolvimento regional, o fundo reduziria a necessidade de conceder incentivos fiscais e incorrer em uma guerra fiscal. A proposta não foi aprovada pelo Congresso antes do fim do mandato do Presidente Lula, e não se sabe se vai ser reenviada em seu formato atual.

Caixa 3.9. A reforma fiscal em movimento: Êxito no México e a agenda inacabada do Brasil

Os governos das duas maiores economias da América Latina, México e Brasil, colocaram a reforma fiscal no centro de seus esforços para promover o crescimento econômico e reforçar a coesão social. Em setembro de 2007, o Congresso mexicano (com algumas pequenas alterações) aprovou a proposta de reforma fiscal do Presidente Felipe Calderón, destinada a aumentar a receita fiscal não-petrolífera em 2.1% do PIB nos próximos quatro anos. No Brasil, o governo do Presidente Luiz Inácio da Silva enviou uma proposta de emenda constitucional ao Congresso em fevereiro de 2008, para corrigir as distorções e complexidades fiscais, particularmente as prejudiciais “guerras fiscais” entre os estados brasileiros.

Essas reformas são diferentes nos detalhes, mas ambas compartilham o objetivo comum de maximizar o potencial da política fiscal e promover o crescimento econômico, reduzindo a pobreza e a desigualdade.

No México, onde as receitas fiscais em 2005 representaram apenas 19.9% do PIB,¹ comparada à média de 35.9% da OCDE no mesmo ano, o principal objetivo da reforma era aumentar a arrecadação dos impostos, expandir a base fiscal, reduzir as isenções e combater a sonegação fiscal. A reforma mais importante foi a introdução de um imposto mínimo de 16.5% da renda das empresas (vendas menos custos de insumos, com deduções de despesas de capital). O percentual aumenta gradualmente até atingir 17.5% em 2010. Outras medidas incluíram um novo imposto de 5.5% sobre combustíveis, um imposto de 2% sobre depósitos em dinheiro acima de um montante acumulado mensal de MXN 25 000, impostos especiais sobre apostas e operadores de loterias e cortes de impostos de até USD 5.4 bilhões nos próximos quatro anos para a Pemex, a empresa nacional de petróleo. O governo estimava que estas medidas criariam uma receita adicional de cerca de USD 11 bilhões em 2008, cuja maior parte seria investida em infraestrutura e programas sociais. Também do lado da despesa, a nova reforma fortaleceria as funções de fiscalização da câmara baixa do Congresso, a execução dos programas de austeridade e o estabelecimento de princípios de contabilidade uniforme para os três níveis de governo.

A reforma mexicana talvez não tenha sido tão ambiciosa como originalmente se esperava, mas foi um passo adiante para garantir um aumento da receita não-petrolífera nacional. A aprovação da reforma mostra que, através do diálogo e da vontade política, os poderes executivo e legislativo podem chegar ao necessário consenso. Houve concessões durante as longas negociações entre os vários atores envolvidos, mas elas são o preço político da reforma. O outro lado da moeda é o Brasil, onde o governo sofreu um revés em dezembro de 2007, com a rejeição no Senado, por apenas quatro votos, da renovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). A perda deste imposto tirou do governo federal uma receita anual de cerca de USD 14 bilhões.

Em contraste com o México, no entanto, o Brasil inicia com receitas fiscais relativamente altas. Com 33.1% do PIB em 2006, chega muito mais próximo dos níveis da OCDE, e muito acima da média latinoamericana de 20.2%.² Como resultado, o principal objetivo da nova reforma tributária enviada ao Congresso em fevereiro de 2008 não é tanto aumentar a receita, mas tornar a arrecadação mais justa, mais simples e mais eficiente, com um olho na redução das complexidades, corrigindo distorções, como forma de atrair o investimento privado e aumentar o crescimento econômico sustentado.

Caixa 3.9. A reforma fiscal em movimento: Êxito no México e a agenda inacabada do Brasil (cont.)

O projeto de lei apresentado pelo governo Lula continha dispositivos que iam desde a unificação e simplificação dos impostos existentes até a redução da pressão fiscal sobre investimentos e exportações. O PL pretendia reduzir as contribuições dos empregadores à seguridade social, para incentivar o emprego na economia formal, e apoiou a redução gradual do número de impostos indiretos sobre produtos básicos, através da introdução de um novo IVA federal (IVA-F). Um novo IVA estadual (IVA-E) também iria contribuir para acabar com as guerras fiscais. O novo IVA-E substituiria os atuais 27 impostos sobre circulação de mercadorias (ICMS). Alguns dispositivos complementares específicos poderiam também promover políticas de desenvolvimento, estimular as relações entre os estados e promover a solidariedade fiscal.

Ao simplificar o regime fiscal, tornando-o mais progressivo, o Brasil visava melhorar a percepção pública do sistema fiscal. Como foi apontado no *Outlook 2008*, apenas 12% dos brasileiros acreditavam que seus impostos eram gastos de maneira justa e eficiente em 2005, acima apenas do Peru (10%), numa região onde a média era de 21%. A melhoria da eficiência e da justiça fiscal seria um ponto de partida para mudar essa percepção.

Com as pressões inflacionárias surgindo no horizonte, há limites para a capacidade da política monetária de reagir, dada a moeda forte do Brasil, os crescentes fluxos de investimento estrangeiro e as taxas de juros que já estão entre as mais altas do mundo. A reforma fiscal era importante para um futuro econômico de curto prazo, particularmente se o governo conseguisse atingir o seu objetivo de sucessivos superávits fiscais primários e alcançar um déficit zero até 2010. Como ilustra o caso do México, a flexibilidade é necessária de ambos os lados. Um entendimento comum da necessidade de reformar, com mecanismos de transição adequados e consulta às partes interessadas são a melhor maneira de atingir regimes fiscais mais justos e mais inclusivos – e os benefícios econômicos que a reforma pode trazer.

Notas: 1. As taxas impostas pelo estado mexicano sobre a produção de hidrocarbonetos são consideradas como receitas fiscais nas *Estatísticas de Renda da OCDE*, mas não são computadas como impostos nas estatísticas oficiais do México. Como essas taxas correspondem a mais de 40% das receitas públicas no México, a razão imposto/PIB relatada em outras fontes pode parecer consideravelmente mais baixa do que o número apresentado aqui, se não forem seguidas as diretrizes contábeis da OCDE. 2. A média latinoamericana abrange a Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Peru e Venezuela. As fontes de todos os dados de receita fiscal neste quadro são da OCDE (2007a) para os países da OCDE, e da base de dados do *Latin American Revenue Statistics*, para os países da América Latina.

Fonte: OCDE (2009), *Latin American Economic Outlook*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/leo-2009-en.

Os incentivos fiscais são um bom instrumento para o desenvolvimento regional?

Do ponto de vista estritamente fiscal, a concessão de incentivos fiscais para uma empresa ou setor é equivalente a conceder-lhes subsídios, ou fazer qualquer outra forma de transferência direta de recursos. O que leva a utilização de incentivos fiscais, ao invés de subsídios diretos?

Em primeiro lugar, os estados não possuem fundos estaduais de desenvolvimento regional, que poderiam usar para conceder subsídios diretos às empresas, ou para realizar investimentos em infraestrutura, que tornariam a região atraente, sem ter que recorrer a incentivos especiais. Os principais recursos para o desenvolvimento regional no Brasil são os fundos constitucionais, que só podem ser usados para fornecer crédito subsidiado para as empresas, e que são gerenciados pelas Superintendências de Desenvolvimento

Regional, a SUDENE e a SUDAM, e operados pelos bancos de desenvolvimento regional (Banco da Amazônia, Banco do Nordeste).

Em segundo lugar, os incentivos fiscais não aparecem como despesas no orçamento anual e portanto, não precisam ser renegociados todos os anos para serem incluídos no novo orçamento. Isto é conveniente, pois reduz os custos de transação da negociação e oferece uma certa previsibilidade às empresas, mas também reduz a transparência dos subsídios concedidos e, portanto, compromete a responsabilidade (*accountability*). Este fato é especialmente relevante, porque os incentivos fiscais são mais difíceis de serem auditados do que os programas de despesas diretas. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que estes incentivos devem ser considerados como despesas e devem atender aos mesmos requisitos, mas isso é não fácil de ser cumprido. Em primeiro lugar, não existe consenso sobre o que conta como uma despesa de imposto, ou uma simples redução de imposto, e em segundo, calcular a receita não cobrada (ou seja, o montante das despesas) também é desafiador e polêmico. Por último, uma política baseada em incentivos fiscais parece ser menos intervencionista, pois as decisões de localização são tomadas pelas empresas privadas, ao passo que uma política de subsídios explícitos, daria ao estado o poder de escolher qual empresa seria contemplada. Naturalmente, na prática, as duas políticas são equivalentes, no que tange à intervenção do estado, mas os incentivos fiscais são menos visíveis (Nóbrega, 2001).

Superando a fragmentação multidimensional das políticas

Fragmentação da política

O Brasil tem uma multiplicidade de atores nos níveis federal e subnacional

A estrutura do governo brasileiro é altamente complexa. Como foi visto antes, numa perspectiva vertical, é composta por três níveis de governo, que gozam de ampla autonomia financeira e política. Do ponto de vista horizontal, a cultura institucional do Brasil é do tipo “feudo”, onde cada ministério setorial tem sua própria visão territorial e não se articula necessariamente com outros ministérios. Cada um desses ministérios controla ou se relaciona com agências e empresas estatais, criando uma arena altamente complexa, com um grande número de atores. Essa complexidade é agravada pelo fato de que Brasil é tradicionalmente governado por governos de coligação, o que torna a coordenação entre os ministérios ainda mais difícil. O mesmo ocorre em nível estadual. Os governos estaduais também são constituídos de secretarias setoriais, órgãos estaduais e empresas estatais. Isso cria potenciais conflitos de políticas e objetivos, onde cada secretaria estadual, agência ou empresa estatal formula a sua própria estratégia e persegue seus próprios objetivos de política sobre o território. As diferentes iniciativas, portanto, correm o risco de não serem suficientemente coordenadas e de não explorarem todas as potenciais complementaridades e sinergias. Neste contexto, instrumentos eficazes de coordenação, tanto horizontal em nível federal, como vertical, entre os níveis de governo, são cruciais.

A coordenação é mais eficaz quando está sob a responsabilidade de uma instituição com poder político

A coordenação de diferentes atores com diferentes objetivos estratégicos (Caixa 3.2) é um desafio. A experiência mostra que quanto mais alto for o nível político da instituição responsável pela coordenação, mais eficaz ela será. Além disso, quando os representantes dos diferentes atores do órgão de coordenação têm maior autoridade política, a

coordenação é mais eficaz, já que eles têm mais poder para tomar decisões e podem falar verdadeiramente para os seus círculos e firmar compromissos. Nos últimos anos, a Austrália criou várias instituições de governança multinível que parecem ser bastante eficazes na execução da agenda de reforma e em lidar com questões delicadas, como a crise financeira de 2008-09. Seus integrantes pertencem aos quadros de alto nível do governo. O Conselho de Governos Australianos (COAG), por exemplo, que é a principal instituição de coordenação entre níveis de governo, é composta pelo primeiro-ministro australiano e os líderes do governo (Caixa 3.10). O COAG desempenhou um papel crucial nas recentes reformas do federalismo fiscal e na coordenação da execução dos programas de estímulo (OCDE, 2011b). Além do COAG, os estados australianos criaram o Conselho da Federação Australiana (CAF), para facilitar a coordenação horizontal entre eles.

Caixa 3.10. As Instituições de governança multinível na Austrália e a coordenação do COAG

O Conselho de Governos Australianos (COAG) é o principal fórum para o desenvolvimento e implementação da política interjurisdicional. Ele é presidido pelo primeiro-ministro australiano e inclui líderes de governo, os principais ministros de territórios e o Presidente da Associação Australiana de Governos Locais.

Antes da criação do COAG, em 1992, o principal fórum intergovernamental, através do qual a Comunidade Australiana, os estados e territórios discutiam questões de interesse nacional, era a “Conferências dos Premiers Financeiros” mas essas conferências eram, em geral, conduzidas pelo *Commonwealth* (Comunidade Australiana), e os estados tinham oportunidades limitadas para se manifestar. Em contrapartida, as reuniões do COAG têm exibido um alto grau de esforços de colaboração pelas lideranças políticas dos estados, territórios e do *Commonwealth*, bem como de funcionários da agência, que participam da tomada de decisões do COAG através de reuniões de chefes de governo, conselhos ministeriais e grupos de trabalho.

O COAG foi criado em maio de 1992, mas desde 2007, a implementação da sua agenda de reforma tem sido impulsionada pela nova liderança da *Commonwealth* e novos arranjos de trabalho, incluindo o uso de grupos de trabalho integrados por funcionários sênior do estado, presididos pelo ministro da *Commonwealth*, para identificar áreas para a reforma e desenvolver planos de implementação. Sob os auspícios do COAG, os conselhos ministeriais facilitam as consultas e a cooperação entre os governos dos estados e territórios em áreas específicas de política, e agem em conjunto na solução de problemas que possam surgir entre os governos. Em particular, os conselhos ministeriais propõem reformas de políticas e as submetem à consideração do COAG, e supervisionam a execução da política de reformas acordadas pelo COAG.

Em 2006, os estados estabeleceram um Conselho para Federação Australiana (CAF), compreendendo todos os líderes do governo e os principais ministros de território. O CAF visa facilitar os acordos do COAG com o *Commonwealth*, em direção um posicionamento comum entre os estados, bem como a aprendizagem mútua e o compartilhamento de experiências entre os estados-membros.

O Conselho de Reforma do COAG (CRC) é um órgão independente criado por decisão do COAG em 2006. Tem a atribuição de dar assistência ao COAG na organização de sua agenda de reformas, fortalecendo a responsabilidade pelo atingimento de resultados, por meio de monitoramento independente, avaliação e relato do desempenho dos governos. O CRC é independente de governos individuais e se reporta diretamente ao COAG.

Fonte: OCDE (2010), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264067189-en.

Este é também o caso do Brasil: parece que quando a coordenação é efetuada diretamente pela Casa Civil, ela é mais eficaz, e vários programas intersetoriais, que previam a participação conjunta de vários ministérios foram lançados e inicialmente pilotados pela Casa Civil durante o governo Lula. Por exemplo, a Casa Civil tomou as rédeas do programa Bolsa Família, um programa conjunto entre o Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação e Ministério da Saúde. Quando o programa estava bem estabelecido, transferiu a liderança para o Ministério do Desenvolvimento Social. O programa Territórios da Cidadania constitui outro exemplo de um programa interministerial lançado graças à forte liderança da Casa Civil e ao apoio direto do Presidente, antes de ser totalmente transferido para o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A Presidência da República tem uma Secretaria de Relações Institucionais (SRI), que é responsável por: *i*) coordenação geral da política de governo; *ii*) relações entre o governo e o Congresso e os partidos políticos; e *iii*) relações entre os níveis de governo. Juntamente com a *Casa Civil*, a SRI é uma das principais instituições de coordenação horizontal e vertical.

Existem muitas instituições de coordenação horizontal nos níveis federal e estadual

É prática comum na administração brasileira criar Grupos de Trabalho Permanentes, Comitês ou Conselhos, semelhantes ao que em outros países é chamado de “comissões interministeriais” (Caixa 3.11), nos quais ministros, ou em certos casos seus principais assessores, se reúnem regularmente para ajudar a coordenar a ação. A eficácia destes Grupos Permanentes de Trabalho varia entre as áreas de política e de acordo com a instituição que os coordena e as capacidades institucionais dos órgãos participantes para coordenar e gerar sinergias com outros ministérios. É possível destacar vários órgãos de coordenação, mas é difícil avaliar a sua eficácia. Exemplos desses organismos são o Comitê de Gestão do PAC (CGPAC), coordenado pelo Ministério do Planejamento e composto pelo Ministérios da Fazenda, Planejamento e outros ministérios setoriais relevantes. No campo das políticas de competitividade e com o objetivo de apoiar o desenvolvimento regional, foi instituído em 2003 o Grupo de Trabalho Permanente-Arranjos Produtivos Locais (GTPAPL). Seu objetivo é aumentar a coordenação entre as diferentes políticas de apoio aos APLs no Brasil. O GTPAPL é composto por 33 instituições governamentais e não-governamentais envolvidas com os APLs, incluindo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MIDIC), o BNDES, o MI e o MCT. Além disso, em 2004, foi estabelecido Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial (CNDI), um órgão consultivo vinculado à Presidência da República, responsável por promover políticas industriais, em sintonia com as políticas de comércio e ciência e tecnologia. O conselho é composto por representantes de 13 ministérios e o Presidente do BNDES. Inclui 14 membros da sociedade civil, do setor empresarial e representantes laborais. O conselho é presidido pelo MDIC e a secretaria executiva é exercida pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

Caixa 3.11. Mecanismos de coordenação intersetorial da política de desenvolvimento regional nos países da OCDE

- **Estruturas de coordenação como comitês interministeriais e comissões.** Este é um dos sistemas mais simples para governança horizontal, pois se baseia na estrutura de governo existente. Exemplos incluem o Comitê Ministerial para a Política Regional da Dinamarca, a Comissão Presidencial de Desenvolvimento Regional da Coreia e o Subcomitê de Política Regional e Rural da Noruega.
- **Ministérios plenos com responsabilidades e competências que abrangem setores tradicionalmente separados.** Dentre as implicações positivas da concentração de diferentes responsabilidades na mesma entidade incluem-se a perspectiva mais aberta e coerente, a concentração de conhecimentos e a abordagem mais integrada. Ministérios específicos para o desenvolvimento regional foram criados no Chile, na República Checa, na Polônia, na Eslovênia e na República Eslovaca.
- **Planejamento e programação estratégico, incluindo acordos, arcabouços e instrumentos.** A formulação e implementação de programas nacionais de política regional e/ou o planejamento espacial pode fornecer a estrutura para uma maior coordenação central e é amplamente utilizada em países da OCDE. O planejamento e a programação foram reconhecidos como instrumentos das políticas de competitividade regional. Em muitos países, o ordenamento do território está gradualmente evoluindo, dos arcabouços de regulação do uso do solo para documentos estratégicos de longo prazo, enfocando a coordenação das diversas questões e interesses de todos os setores, bem como entre os níveis de governo. Muitas vezes incorpora o monitoramento, e mecanismos de *feedback* e revisão. Exemplos incluem o Quadro Nacional de Referência Estratégica, em países da UE, a Estratégia Espacial Nacional do Japão e o Plano Nacional Territorial Abrangente na Coreia.
- **Unidades especiais ou agências que fornecem suporte em planejamento e consultoria para facilitar a coerência das políticas em todos os setores em nível central.** “Unidades especiais” de alto nível foram criadas em vários países para assegurar a coerência entre setores. Quanto mais próximas essas unidades, ou seus coordenadores, estiverem de um chefe do Executivo, maior serão os incentivos para a cooperação entre ministérios setoriais. Exemplos incluem a delegação interministerial francesa (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* – DATAR), vinculada ao Gabinete do Primeiro-Ministro, e a Conferência Austríaca de Ordenamento do Território, sob os auspícios da Chancelaria Federal. Unidades especiais no âmbito dos ministérios setoriais incluem, por exemplo, o Departamento de Planejamento Nacional e Regional do Ministério da Terra, Infraestrutura, Transporte e Turismo do Japão, e a Diretoria de Política Econômica Espacial do Ministério da Economia da Holanda.
- **Ministros regionais.** Os ministros devem levar em consideração os aspectos territoriais dos programas e políticas de suas pastas. Por exemplo, o Canadá nomeia “ministros regionais”, que têm responsabilidades regionais e representam os interesses de suas respectivas regiões. Os ministros combinam suas funções regulares (setoriais) com seus papéis políticos regionais. A França e a Holanda nomearam ministros para representar os interesses das principais regiões do país, ou seja, o Secretário de Estado para o Desenvolvimento da *Île de France* e o Ministro da Randstad.

Caixa 3.11. Mecanismos de coordenação intersetorial da política de desenvolvimento regional nos países da OCDE (cont.)

- Mecanismos de blindagem territorial.** A blindagem territorial é um mecanismo que monitora as políticas do governo para impedi-las de ter um impacto negativo em determinados tipos de territórios. Idealmente, a blindagem deve ser implementada nas fases iniciais de concepção de política. Além do sistema de blindagem rural do Reino Unido e Canadá, a Coreia e a Suécia recentemente introduziram um mecanismo de blindagem rural. Na Suécia, a estratégia de desenvolvimento rural foi desenvolvida em 2009, e cada ministério ficou encarregado de cuidar de sua própria área de política e nele colocar um ponto de vista rural. Na Finlândia, o Ministério do Trabalho e Economia solicitou dos planejadores setoriais que esclarecessem suas estratégias regionais, e avaliou os impactos regionais (blindagem regional) desde 2004. Dez ministérios de setores-chave devem definir planos de desenvolvimento regional em suas áreas de responsabilidade, que se encaixam nas diretrizes da Lei de Desenvolvimento Regional, definidas por lei, e nas nove metas de desenvolvimento regional adotadas pelo governo em 2004.
- Combinando o financiamento e/ou criando um orçamento consistente e abrangente.** O sistema orçamentário também é uma poderosa ferramenta para elaboração de políticas integradas. A integração de programas e instrumentos financeiros pode melhorar a transparência e a sinergia em todos os setores e facilitar o monitoramento do desempenho e a responsabilidade. O México agrupou os orçamentos ministeriais para políticas rurais em um orçamento rural oficial, sob responsabilidade do Programa Especial de Desenvolvimento Rural Concertado. A Coreia transformou muitos dos subsídios nacionais específicos em subsídios específicos gerais e estabeleceu a Conta Especial de Desenvolvimento Regional. Uma concessão em bloco foi adotada em seguida, dando autoridade aos municípios para projetar autonomamente os seus projetos.

Fonte: OCDE (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264087255-en; e OCDE (2010), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264076525-en.

Quanto à política de desenvolvimento regional, uma tentativa positiva de fortalecer a coordenação política foi a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional em 2004, presidida pelo chefe de gabinete da Casa Civil. O objetivo da Câmara é a concepção de políticas e estratégias de integração nacional e desenvolvimento regional, bem como coordenar as políticas setoriais com impactos regionais, de modo a reduzir as desigualdades inter e intrarregionais. O órgão está voltado ao apoio à coordenação política, para superar os gargalos em áreas como: desenvolvimento produtivo, infraestrutura econômica (transportes, energia e telecomunicações), infraestrutura social (inclusão digital, educação, infraestrutura urbana e rural, saneamento básico) e a organização social e institucional (cidadania, desenvolvimento local, etc.). A Câmara é coordenada pela Casa Civil e inclui 23 ministérios e secretarias especiais.⁴ Também inclui entidades nacionais relevantes, tais como o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), a Confederação Nacional da Indústria, (CNI), bem como bancos e agências de financiamento. Infelizmente, a organização de reuniões, não foi formalizada, e depois de alguns anos, enquanto a Casa Civil organizava reuniões regularmente, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional não reúne desde 2007.

Os estados também possuem secretarias setoriais fragmentadas, e frequentemente criam os seus próprios sistemas de coordenação. Este é, por exemplo, o caso da política de inovação (Caixa 3.12).

São necessários instrumentos para a coordenação federal-municipal

A instituição responsável pelas relações verticais entre níveis de governo em nível federal é a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), vinculada à Secretaria de Relações Institucionais (SRI), diretamente supervisionada pela Casa Civil. Como indicado anteriormente, a Constituição de 1988 concedeu aos municípios um grau particularmente amplo de autonomia, juntamente com responsabilidades importantes para a implementação de políticas com impacto nacional. O governo federal, portanto, sentiu a necessidade de um instrumento específico para a coordenação federal-municipal, e em 2003, criou o Comitê de Articulação Federativa (CAF), para facilitar o diálogo entre o governo federal e os municípios. Este Comitê foi institucionalizado em 2007 como um órgão de SRI na Casa Civil. O Comitê é presidido pelo Ministro das Relações Institucionais e é composto pelos 18 ministérios cujas políticas mais influenciam as questões municipais, bem como 18 membros das instituições nacionais que representam os municípios: a Associação Brasileira de Municípios (ABM), a Confederação Nacional de Municípios (CNM), e a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP). É difícil avaliar a eficácia deste comitê.

Caixa 3.12. Coordenação horizontal nos estados: Fortalecendo a governança local para os sistemas de inovação no Brasil

No Brasil, a multiplicidade de instituições para o desenvolvimento produtivo, ciência, tecnologia e inovação em nível federal é replicado em nível estadual. Os estados têm geralmente uma secretaria responsável pela educação, uma fundação para apoiar pesquisa e desenvolvimento, uma secretaria de produção ou desenvolvimento econômico, um banco de desenvolvimento regional, oferecendo apoio ao desenvolvimento de negócios, unidades federais e institutos de pesquisa da EMBRAPA, além de diversas ramificações dos institutos relacionados com o sistema “S”, os serviços de extensão para formação para o desenvolvimento local e as pequenas e médias empresas. A coordenação horizontal entre as instituições dos sistemas estaduais de inovação nem sempre funciona. Os estados mais avançados coordenam melhor as ações, em parte porque a demanda, e a pressão para efetiva prestação de serviços é maior. No estado de São Paulo, a pressão da indústria e da comunidade acadêmica para obter um apoio eficaz para as políticas de inovação é extremamente alta. Os estados mais fracos, com tecido industrial menos desenvolvido, também enfrentam menos demanda e menos incentivos para a coordenação, o que cria um ciclo vicioso.

Alguns estados emergentes empregaram mecanismos inovadores para apoiar a coordenação horizontal nas políticas de desenvolvimento da inovação e produção. Por exemplo, em 2007, Minas Gerais criou um sistema de inovação – Sistema Mineiro de Inovação (SIMI). Esta iniciativa estadual estimula a colaboração entre diferentes setores que apoiam a inovação no estado. O SIMI é uma plataforma que funciona por meio de: *i*) um observatório para o monitoramento e avaliação da política; *ii*) um fórum de inovação, liderado pelo governador do estado e constituído por representantes do setor público, instituições de ciência e tecnologia, e o setor privado; e *iii*) uma comissão de empresários.

Caixa 3.12. Coordenação horizontal nos estados: Fortalecendo a governança local para os sistemas de inovação no Brasil (cont.)

O estado tem uma lei de inovação e o Fundo Estadual para a Inovação, bem como uma Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, a Fundação de apoio à P&D (FAPEMIG), 11 universidades federais e vários institutos de ensino, pesquisa e serviços técnicos. O SIMI ajuda a coordenar as atividades de diversas organizações, incluindo o SEBRAE e o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), a Rede Mineira de Inovação (RMI), a Rede Mineira de Propriedade Intelectual (RMPI), e uma rede de tecnologia industrial básica. O SIMI orienta ações em três principais áreas: desenvolvimento regional e setorial, capacitação técnica e apoio à inovação (ver tabela abaixo).

Áreas de atuação do Sistema de Inovação de Minas Gerais

Desenvolvimento regional e setorial	Rede de Treinamento Técnico	Inovação tecnológica
Biociência IFA, <i>software</i> , eletrônica e biocombustíveis	Criação de 84 centros vocacionais tecnológicos	Apoio ao ambiente de inovação tecnológica: parques tecnológicos (Belo Horizonte-TEC; Viçosa PTV, focado no agronegócio; Itajubá ParCTec engenharia), parque próximo ao aeroporto para incubadoras de pesquisa <i>high-tech</i> Inove em Minas (apoio às empresas para acessar recursos humanos e financeiros) Feira anual de inovação – Inovatec
Pólos de excelência em setores estratégicos, café, leite, florestas, mineração, água e genética aplicada ao gado	Implementação de 487 telecentros para treinamento a distância	Inovação nas empresas: Programa de Incentivo à Inovação – PII para conectar a pesquisa universitária à aplicação industrial 22 Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT) para o treinamento de profissionais em gerenciamento e comercialização da inovação Tecnologia Industrial Básica (TIB) Minas Center Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas (PAPPE); programa de incentivos às inovações com impactos econômicos e sociais Bolsas para incluir alunos de mestrado e doutorado em empresas
Pólos de inovação para impulsionar a inovação em áreas menos avançadas, por meio de coordenação institucional		Criando uma cultura de inovação: Programas de treinamento para estimular o empreendedorismo e conscientização do potencial inovador

Fonte: OCDE, com base em Pacheco, C.A. (2010), “Sistemas locais de inovação no Brasil: Um estudo comparado dos SLI de Alagoas, Paraíba, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo”, paper produzido por solicitação da OCDE.

No período 2003-08, outras iniciativas federais foram tomadas para promover o diálogo entre o governo federal e os municípios, tais como: *i*) a criação do Ministério das Cidades em 2003; *ii*) a criação, pela Caixa Econômica Federal, das Salas das Prefeituras, em cada capital (Caixa 3.13); *iii*) a criação, em 2006, do Sistema de Assessoramento Federativo (SASF), que nomeia um assessor federal para ser o responsável por estados e municípios em cada órgão da administração federal (o sistema é coordenado pela Subchefia de Assuntos Federativos e se reúne uma vez por mês); e finalmente, *iv*) o fortalecimento institucional do Comitê de Articulação Federativa em 2007. Aqui também, é difícil avaliar o impacto desses mecanismos.

Caixa 3.13. As Salas das Prefeituras da Caixa

A Caixa Econômica Federal, em parceria com o governo federal criou as Salas das Prefeituras, para ajudar os municípios a cumprir suas responsabilidades.

Esses espaços disponibilizam aos prefeitos, representantes eleitos dos municípios, salas de reunião, telefone, fax, computadores com acesso à banda larga, etc. onde a caixa oferece atendimento individualizado aos prefeitos e assistência técnica de equipes especialmente treinadas. Atualmente a caixa tem 73 salas.

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Alguns ministérios setoriais criaram os seus próprios sistemas de governança multinível

A nível setorial, diversos ministérios dependem muito dos municípios para implementar aspectos cruciais das suas políticas. Muitos deles desenvolveram seus próprios meios de se relacionar com os municípios, mas o Ministério da Saúde é frequentemente citado como um exemplo de melhores práticas em termos de coordenação vertical. Para a concepção da política, ele conta com uma comissão tripartite, incluindo representantes de saúde dos três níveis de governo, que se reúnem uma vez por mês. São usadas também as comissões bipartites (uma por estado, representando o estado e todos os seus municípios) para a adaptação da política geral às condições e demandas específicas do estado e para decidir sobre a implementação (Caixa 3.14).

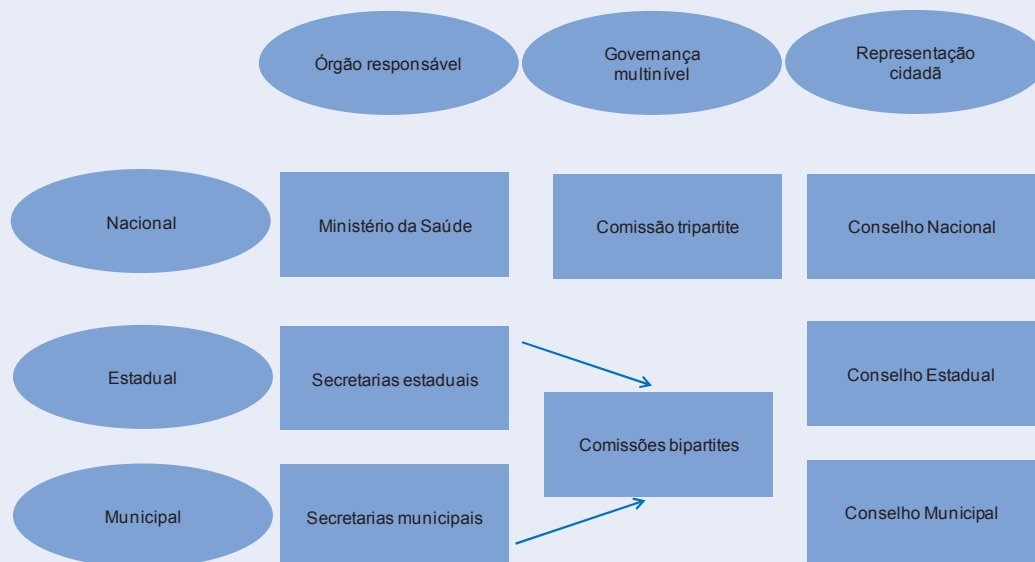
Caixa 3.14. Governança multinível da política de atenção à saúde no Brasil

A Constituição concedeu considerável autonomia aos estados e municípios em termos de elaboração e implementação de políticas de saúde e os municípios necessariamente desempenham papel importante na prestação deste serviço público. A provisão de serviços de saúde é uma responsabilidade que se superpõe nos três níveis de governo. Na década de 1990, o Ministério da Saúde desenvolveu mecanismos para coordenar e integrar as políticas entre os níveis de governo, com base em um processo de tomada de decisão sequencial que envolve todos os níveis de governo.

A primeira fase ocorre na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Esta comissão tripartite é composta por 18 integrantes, representando cada nível de governo,¹ e se reúne uma vez por mês. Ela também usa insumos de nove grupos técnicos temáticos, também integrados por técnicos dos três níveis de governo, que realizam estudos sobre indicadores, políticas, etc. Esta comissão tripartite toma todas as decisões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS) por consenso. Em particular, há o consenso sobre as 11 prioridades nacionais para cada período de dois anos, bem como um conjunto de indicadores para medir a sua implementação. Estas prioridades são então discutidas em cada estado e adaptadas às demandas e prioridades de cada estado nas Comissões Intergestores Bipartite (CIB). Essas comissões bipartites reúnem representantes designados pela secretaria estadual de saúde e representantes designados pelo Conselho de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS), em bases iguais. Por último, existem as representações dos cidadãos (os conselhos nacionais, estaduais e municipais), que são instituições de controle social e é composto por representantes dos usuários dos sistemas (por exemplo, associações de pacientes com doenças específicas), trabalhadores (e sindicatos) e prestadores de serviços (por exemplo, hospitais).

Caixa 3.14. Governança multinível da política de atenção à saúde no Brasil (cont.)

A estrutura institucional e de tomada de decisão do SUS



Setenta por cento dos municípios brasileiros têm menos de 20 000 habitantes e são consideradas pelo Ministério da Saúde muito pequenos para a prestação eficaz de serviços de saúde pública. Em 2006, o Ministério da Saúde iniciou um processo de “regionalização”, o que implicou a criação das Regiões de Saúde. Estas são divisões territoriais onde são prestados os serviços de saúde. As Regiões de Saúde devem ser geograficamente contínuas e os gestores municipais e estaduais determinam se elas têm a mesma identidade cultural, social e econômica, bem como suficientes redes de infraestrutura, comunicações e transporte. As Regiões de Saúde podem ser intramunicipais (um município grande pode ser dividido em várias Regiões de Saúde), intraestaduais (compostas por municípios do mesmo estado), interestaduais (compostas por municípios de diferentes estados) ou mesmo de fronteira (compostas por municípios que podem pertencer a países vizinhos).

As Regiões de Saúde são administradas por um órgão gestor regional (Colegiado de Gestão Regional) que inclui todos os gestores municipais de saúde e representantes dos gestores estaduais de saúde. Os órgãos de administração regional reúnem-se regularmente, e suas decisões devem ser tomadas por consenso, envolvendo todos os participantes. Suas funções incluem o planejamento regional, desenho e implementação de um arcabouço regulatório, priorização de investimentos, etc. O Ministério da Saúde oferece um incentivo financeiro para a criação de Regiões de Saúde, repassando aos estados BRL 20 000 por região de saúde. Existem 411 Regiões de Saúde no Brasil, incluindo 5 270 municípios em 23 estados. Em alguns estados (principalmente no Sul), a criação de Regiões de Saúde não causou maiores problemas, pois eles já estavam acostumados a trabalhar com o nível regional. Em outros estados, a tarefa foi um desafio, porque alguns municípios se recusavam a trabalhar conjuntamente, e o número de Regiões de Saúde nesses estados é, portanto, mais limitado. Três estados ainda não conseguiram criar Regiões de Saúde.

Nota: 1. Seis representantes são indicados pelo Ministério da Saúde, seis pela Comissão Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS), e seis pelo Congresso Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS). Em cada caso, há um representante da macrorregião, mais o presidente da associação.

A promoção da coordenação vertical e horizontal não é uma tarefa óbvia

Existe um grande número de órgãos de coordenação horizontal e vertical, mas sua capacidade de dar apoio eficaz de coordenação entre diferentes órgãos e ministérios é variável. A dificuldade está relacionada à posição das entidades na hierarquia institucional do país, ao nível hierárquico dos representantes que participam regularmente das reuniões, à frequência das reuniões, à sua autonomia ou a falta dela (como, por exemplo, quando o agendamento das reuniões depende de outra instituição, como foi o caso do Conselho de Integração Nacional e de Política de Desenvolvimento Regional). Se a Casa Civil estiver envolvida, a coordenação é geralmente mais eficaz. Em muitos casos, estas instituições são úteis para a troca de informações, mas falta um instrumento que assegure que suas decisões serão cumpridas.

O caso of da SUDENE: Um papel adicional a mais do que intermediação estruturada

As agências são frequentemente utilizadas como os principais agentes intermediários entre o governo central e as regiões. Este é notadamente o caso do Canadá (Caixa 3.15). No Brasil, a SUDENE, uma instituição federal desconcentrada, foi criada pela primeira vez em 1957, depois extinta em 2001 e finalmente restabelecida em 2007. No papel, a SUDENE parece ser a perfeita instituição de “nova geração”, para a coordenação multidimensional (Caixa 3.16): coordenação vertical, entre o governo federal, os estados, o setor privado e sociedade civil (através do Conselho Deliberativo); coordenação horizontal das políticas setoriais federais de nível regional; e por último, coordenação horizontal em nível subnacional, fomentando o diálogo e parcerias entre estados (Comitê Regional de Coordenação dos Órgãos e Entidades Federais). Na prática, a SUDENE ainda está tendo dificuldades em definir o seu papel. Por exemplo, antes da extinção da SUDENE, o Conselho Deliberativo era uma instituição fundamental, que dava a oportunidade para que os governadores dos estados fossem ouvidos pelo governo federal. Quando a SUDENE foi extinta, os estados criaram uma nova entidade, o Fórum dos Governadores do Nordeste, para substituir o Conselho anterior. Este fórum tornou-se muito poderoso e passou a definir a agenda. Ele não foi extinto quando a SUDENE foi recriada, o que significa que hoje existem duas instituições com mandatos semelhantes, funcionando em paralelo. Isto pode minar a influência e a utilidade do Conselho Deliberativo. Na mesma linha, o governo federal recriou a SUDENE com o objetivo de estabelecer uma instituição para “regionalizar” e coordenar as políticas setoriais dos ministérios federais. Mas enquanto isso, o governo federal e os ministérios setoriais também criaram instituições setoriais de coordenação vertical, como o Conselho dos Secretários de Planejamento, por exemplo.

Fragmentação geográfica

O Brasil está dividido em uma multiplicidade de subdivisões geográficas e administrativas

A federação Brasileira tem quatro tipos de organizações político-administrativas, formalmente reconhecidas pela Constituição de 1988: a federação (união), os estados (26), os municípios (5 565) e o Distrito Federal, onde se localiza a capital federal. Os estados têm sua própria constituição, que pode atribuir-lhes qualquer função que não seja formalmente vetada na Constituição. Os municípios são governados por uma lei orgânica, que deve estar em conformidade com as constituições federal e estaduais.

Estados e municípios têm poderes executivos e legislativos, mas apenas os estados possuem poder judiciário. O governo federal pode realizar suas responsabilidades com a cooperação de entidades subnacionais por meio de leis específicas (descentralização), ou através da criação de unidades locais, representando interesses federais (desconcentração), tais como as delegacias da Polícia Federal ou centros de atenção à seguridade social.

Caixa 3.15. A presença nacional em nível regional: As agências canadenses de desenvolvimento regional

Ao criar as agências de desenvolvimento regional (ADRs), o governo do Canadá pretendia estabelecer organizações fortes, eficazes, dirigidas por altos funcionários, incluindo o vice-ministro, que estivessem engajados e afinados com as realidades regionais e as prioridades de desenvolvimento econômico. Isto significava a criação de vínculos e acessibilidade entre o governo nacional e os atores regionais. Enquanto vários departamentos nacionais ou setoriais desfrutam de uma presença regional, com acesso por satélite ou através dos escritórios regionais, como os Departamentos da Pesca e Oceanos do Canadá, Transportes, e Patrimônio Canadense, os funcionários de nível decisório mais alto permanecem na região da Capital Nacional de Ottawa. Enquanto a presença regional destes departamentos fornece a capacidade de trabalho em todo o país, uma barreira geográfica separa os tomadores de decisão sobre políticas e programas que ficam em Ottawa, e as entidades regionais.

Existem seis departamentos e agências federais encarregados de promover o desenvolvimento econômico em suas respectivas regiões do Canadá. As três primeiras ADRs, de Diversificação Econômica do Oeste do Canadá (WD), Agência de Oportunidades de Canadá Atlântico (ACOA), e Agência de Desenvolvimento Econômico do Canadá para as Regiões do Quebec (CEDQ) foram criadas em 1987, 1988 e 1991, respectivamente. Em 2009, foram estabelecidas duas ADRs adicionais: a Agência Federal de Desenvolvimento Econômico para o Sul de Ontário (FedDev Ontário) e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Norte Canadense (CanNor) para o norte do Canadá. A Agência Federal de Desenvolvimento Econômico para o Norte de Ontário (FedNor) é uma sucursal da *Industry Canada* que promove a diversificação econômica no norte de Ontário.

O papel das agências de desenvolvimento econômico inclui a coordenação e execução das atividades federais de desenvolvimento econômico em nível regional, e das políticas, pesquisas e protagonismo. As ADRs têm presença marcante nas suas regiões se relacionam estreitamente com seus parceiros, inclusive os governos provinciais, organizações sem fins lucrativos, organizações comerciais e outros grupos de interesse.

Todas as cinco ADRs são responsáveis pelo desenvolvimento e diversificação econômicos em suas respectivas regiões. Todas possuem um programa central – no caso da WD, é o Programa de Diversificação do Oeste (WDP) – por meio do qual são feitos investimentos estratégicos em iniciativas voltadas a melhorar e fortalecer a economia da região. As ADRs são vistas pelo governo federal como um agentes eficientes de prestação de serviços para os programas nacionais; como resultado, as ADRs canadenses às vezes desempenham um papel de ajuste econômico, ao implementarem, em cooperação com outros departamentos, programas nacionais destinados a apoiar indústrias em ascensão. Por exemplo, o Programa Canadense da Indústria Têxtil e Vestuário (CETIP) foi desenvolvido pela *Industry Canada* e implementado em Quebec, com a colaboração da CEDQ. Este programa se destina a ajudar os fabricantes canadenses de roupas e a indústria têxtil a se tornar mais competitivos e se adaptar melhor às mudanças importantes da indústria e do mercado.

De vez em quando, as ADRs são convocadas para implementar medidas especiais de intervenção, como iniciativas de ajustamento econômico comunitário ou o Fundo de Ajuste da Comunidade (CAF) e o programa de Infraestrutura de Recreação do Canadá (RInC) no âmbito do Plano Federal de Ação Econômica (ou seja, o plano de estímulo para a crise de 2008-09). Por último, as ADRs também idesenvolveram programas de infraestrutura moderna para apoiar iniciativas nacionais, como o Fundo Municipal de Infraestrutura Rural.

Fonte: ACOA e WD.

Caixa 3.16. A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)

A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi recriada em janeiro de 2007 começou a funcionar em 2008 (ela havia sido extinta em 2001 e foi substituída por uma agência bem menos poderosa).

Os objetivos da SUDENE incluem:

- definir planos estratégicos e diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste, seguindo as orientações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, em coordenação com os planos nacionais, estaduais e municipais;
- definir a regionalização da política industrial, respeitando as especificidades e os potenciais locais;
- articular e coordenar as ações e programas dos ministérios setoriais, definindo prioridades;
- coordenar as ações das instituições públicas para aumentar a representação e participação do cidadão;
- apoiar investimentos públicos e privados em infraestrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão de tecnologia, iniciativas socioculturais para o desenvolvimento regional;
- estimular a iniciativa privada por meio do gerenciamento dos incentivos e benefícios fiscais;
- contribuir para a definição de prioridades e critérios para a aplicação dos fundos constitucionais e para a administração dos fundos de desenvolvimento.

Suas ações se baseiam em três pilares principais:

- estimular a reflexão entre os ministérios, governos estaduais e a sociedade civil sobre as condições de crescimento do Nordeste, integrando os frutos dessas reflexões aos planos de desenvolvimento regional;
- coordenar as ações e programas de impactos regionais, ou aqueles que exigem a participação de vários governos estaduais, ou os que podem se beneficiar das economias de escala se forem implementados em escala regional. A demanda por essa coordenação deve vir do governo federal ou de um grupo de governos do Nordeste;
- gerenciar, com o BNB, os fundos constitucionais e os incentivos para o desenvolvimento do Nordeste.

Para desempenhar essas tarefas, a SUDENE conta com três instituições de particular interesse:

- **O Conselho Deliberativo da SUDENE (CONDEL):** este é o órgão mais importante da SUDENE. O CONDEL se reúne pelo menos quatro vezes por ano e emite resoluções. É composto por: *i*) os 11 governadores dos estados sob sua área de responsabilidade (o Nordeste e alguns municípios de Minas Gerais e Espírito Santo); *ii*) os Ministros da Integração Nacional, da Fazenda, e Planejamento; *iii*) o Superintendente da SUDENE; *iv*) o presidente do BNB; *v*) os prefeitos de três municípios, em base rotativa; *vi*) três representantes do setor empresarial privado (agricultura, comércio e indústria); *vii*) três representantes dos trabalhadores (agricultura, comércio e indústria).
- **O Comitê Regional das Instituições Financeiras Federais:** este é um comitê técnico criado pelo Conselho Deliberativo para coordenar o apoio financeiro para projetos de infraestrutura e serviços públicos, aumentar sua eficiência e assegurar sua sustentabilidade. Visa também facilitar a troca de informações e a prestação de assistência técnica. É composto pelo Superintendente da SUDENE e representantes de alto nível do Banco do Brasil, BNB, BNDES e Caixa Econômica Federal.
- **O Comitê Regional de Articulação dos Órgãos e Entidades Federais:** este é outro comitê técnico criado pelo Conselho Deliberativo para coordenar ações e políticas das diferentes entidades que atuam na área de responsabilidade da SUDENE. O comitê busca estimular parcerias e ações comuns em projetos de interesse estratégico. É composto pelo Superintendente da SUDENE e pelos Secretários estaduais das áreas relevantes para o trabalho da SUDENE.

Fonte: SUDENE.

Os estados estão agrupados em cinco macrorregiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Essas macrorregiões são apenas subdivisões geográficas, sem autonomia, administração ou orçamento próprio. Três superintendências foram criadas para representar a federação em regiões menos desenvolvidas do país, que em geral correspondem a macrorregiões: a SUDENE (para o Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo), a SUDAM para a Amazônia e a SUDECO para o Centro-Oeste.

As macrorregiões são muito grandes e compostas por vários estados com diferentes pontos fortes e fracos. Os próprios estados são grandes e heterogêneos e muitas vezes não constituem a escala certa para implementar a política de desenvolvimento regional ou outras políticas setoriais. Porém, no outro extremo do espectro, os municípios são frequentemente muito pequenos (70% deles têm menos de 20 000 habitantes) (Tabela 3.2) ou têm tamanho insuficiente para prover certos serviços públicos, realizar grandes investimentos ou planejar políticas setoriais. Os ministérios e agências do governo, tanto em nível federal e estadual, criaram uma subdivisão intermediária do território, um nível “regional” não subscrito na Constituição. Esta subdivisão foi realizada sem coordenação, o que provocou uma proliferação de subdivisões territoriais diferentes.

Tabela 3.2. **Fragmentação municipal (2007)**

Tamanho da população	Parcela dos municípios	Parcela da população
Total	100	100
< 5 000	24	2.4
5 001 to 10 000	22.7	4.9
10 001 to 20 000	25.2	10.9
20 001 to 50 000	17.9	16.3
50 001 to 100 000	5.6	11.9
100 001 to 500 000	3.9	24.4
> 500 000	0.6	29.2

Fonte: IBGE, Situação em 1° de abril de 2007.

Por exemplo, para fins estatísticos, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) agrupou os estados em mesorregiões e microrregiões, de acordo com critérios baseados em características territoriais como bioma, paisagens naturais, processo histórico de ocupação ou atividade econômica dominante. O Ministério do Planejamento encomendou um amplo estudo sobre a dimensão territorial para o planejamento, que classificou os municípios em subregiões, macrorregiões e regiões de visão estratégica. Para fins de desenvolvimento regional, com base em uma metodologia ascendente (*bottom-up*), que levou em conta as identidades municipais (sobre as quais os municípios não foram consultados), o Ministério da Integração Nacional reuniu os municípios em mesorregiões diferenciadas em 1999. As mesorregiões diferenciadas visam favorecer a cooperação municipal e participação da sociedade civil no desenvolvimento regional das áreas mais atrasadas. As mesorregiões diferenciadas também buscam promover a cooperação entre estados e favorecem a colocação de municípios de pelo menos dois estados diferentes em uma determinada mesorregião diferenciada. Esta subdivisão não cobre todo o território. Em 2008, o Ministério do Desenvolvimento Agrário criou o programa Territórios da Cidadania. Como as mesorregiões diferenciadas, os Territórios da Cidadania visam promover a cooperação municipal e aumentar a participação da sociedade civil, mas têm alvo exclusivo nas áreas rurais pobres. O Ministério da Saúde também agrupou os municípios em regiões de Saúde, no que parece ser a única vez em que os estados estiveram envolvidos na concepção desses agrupamentos específicos.

Algumas dessas subdivisões regionais são puramente um agrupamento formal, sem vínculo com nenhuma instituição. Mas outras criaram conselhos de administração, como os Colegiados Territoriais, para os Territórios da Cidadania, os fóruns, para as mesorregiões, ou os colegiados de gestão regional, para as Regiões de Saúde.

Em nível estadual, as diferentes secretarias estaduais também enfrentaram o mesmo problema de tamanho eficiente para implementarem o planejamento estratégico e as políticas setoriais, e criaram suas próprias subdivisões regionais (que podem variar de uma secretaria para outra, dentro do mesmo estado). Por exemplo, para a política de desenvolvimento regional, o Rio Grande do Sul criou 22 conselhos regionais de desenvolvimento – COREDES), em 1994, e Santa Catarina criou 30 secretarias de desenvolvimento regional em 2003. Estas instituições visam aumentar a participação dos cidadãos e a representação nas decisões de política, e têm responsabilidades, como a promoção do desenvolvimento regional, integrando os recursos e as ações do governo na região, aumento da equidade na distribuição da renda, priorização das decisões de investimento público nas regiões, etc. Outros estados como o Ceará (NE), Minas Gerais e Espírito Santo também possuem organismos regionais semelhantes. Alguns estados também criaram regiões metropolitanas, para coordenar as políticas nas áreas urbanas.

A lista acima não é exaustiva, mas busca mostrar que um único município pode pertencer simultaneamente a um estado, uma macrorregião, uma mesorregião, uma mesorregião diferenciada, um Território da Cidadania, uma Região de Saúde, um Conselho de Desenvolvimento Regional, etc. e, portanto, tem que nomear representantes para colegiados territoriais, fóruns, conselhos, etc. Essa multiplicidade de instituições que operam no mesmo município dificulta a comunicação e a coordenação, aumenta os custos operacionais, reduz a transparência e impõe uma pressão adicional sobre recursos humanos, dado que muitos municípios atrasados carecem de pessoal qualificado.

Os Territórios da Cidadania: Um instrumento interessante para enfrentar as dificuldades de coordenação

Entre as instituições citadas acima, os Territórios da Cidadania são particularmente interessantes, pois abordam vários desafios de coordenação, tanto horizontais quanto verticais (ver Capítulo 2 para uma descrição detalhada):

- Tamanho eficiente: combinando vários municípios, os Territórios da Cidadania criaram áreas maiores, onde a prestação dos serviços públicos é mais eficiente (por exemplo, pode não ser interessante para um único município investir num frigorífico. Mas quando vários municípios são incluídos, a escala certa pode ser alcançada para justificar a construção do frigorífico).
- Falta de capacitação em nível municipal: os Territórios da Cidadania ajudam na capacitação local, através da interação de funcionários locais, com funcionários federais e estaduais, que geralmente são mais capacitados, e também porque o programa Territórios da Cidadania inclui a oferta de cursos de formação e outras atividades de capacitação para os cidadãos e para os funcionários nessas áreas.
- Participação cidadã e responsabilidade: os Territórios da Cidadania também apoiam a participação da sociedade civil no seu órgão gestor, ajudando a criar um ambiente mais transparente. As equipes federais prestam assistência aos Territórios da Cidadania, para ajudar a organizar a sociedade civil e às vezes usam ONGs para essa finalidade. Uma das finalidades deste projeto é provocar uma

mudança cultural, fornecendo informações e capacitação localmente para aumentar a participação dos cidadãos.

- Coordenação horizontal em nível federal: o programa Territórios da Cidadania envolve 22 ministérios e órgãos federais, ajudando a coordenar as políticas setoriais.

Na prática, a baixa capacitação de alguns funcionários municipais ainda prejudica a eficácia do Territórios da Cidadania, porque eles nem sempre entendem qual é o serviço que devem prestar (os Territórios da Cidadania não financiam projetos diretamente, por exemplo), e como tirar o máximo proveito deste instrumento. Os funcionários municipais precisam se familiarizar com este novo instrumento. Os Territórios da Cidadania só foram introduzidos em 2008 e uma primeira avaliação dos seus resultados está em curso, portanto, as conclusões ainda não estão disponíveis.

Direcionando o alvo para áreas funcionais e escala eficiente: Os consórcios intermunicipais

Como em muitos países da OCDE, a análise dos municípios brasileiros sugere que os municípios menores enfrentam deseconomias de escala na provisão de uma série de serviços públicos, como transporte, saúde e saneamento, habitação e urbanização, administração local, planejamento, educação e cultura. Para superá-las, os municípios brasileiros têm uma tradição bastante longa de prestação conjunta e financiamento, por meio de consórcios intermunicipais, e muitas vezes se engajam em iniciativas conjuntas com os níveis superiores de governo, como os estados ou mesmo o governo federal, bem como com fornecedores do setor privado (de Mello, 2011). Como na maioria dos países europeus, os consórcios intermunicipais brasileiros muitas vezes são entidades de finalidade única que enfocam a prestação de uma vasta gama de serviços, incluindo o desenvolvimento urbano, saúde, educação e cultura. Raramente, os consórcios são estabelecidos com o objetivo principal de realizar a coordenação das políticas e o planejamento de tarefas. Além disso, como na maioria dos países europeus, os consórcios normalmente são estabelecidos de forma voluntária, muitas vezes como organizações sem fins lucrativos, e o arcabouço legal/institucional de sua organização é previsto na legislação municipal. No Brasil, a natureza jurídica dos consórcios lhes permite uma maior flexibilidade na gestão de pessoal do que nos municípios não participantes, que estão presos às regulações mais rigorosas que regem o emprego no setor público.

A experiência com consórcios intermunicipais é mais desenvolvida no setor de atenção à saúde. Diversos consórcios foram criados na década de 1980, em preparação para a descentralização de responsabilidades pela prestação de serviços de saúde nos municípios, que foi implantada escalonadamente em meados dos anos 1990. A descentralização da prestação de serviços de saúde impôs um fardo sobre os municípios menores, que não tinham a escala, a capacidade administrativa e técnica, nem os meios financeiros, para prover o leque de serviços a eles atribuídos, especialmente no que diz respeito aos cuidados especializados de internação hospitalar. Os consórcios intermunicipais de saúde estão bem difundidos. Cerca de 41% dos municípios participaram de consórcio de saúde em 2009, em comparação com 15% no caso de planejamento e desenvolvimento urbano, 11% no caso da educação e menos de 4% em transporte (IBGE, 2009). Os consórcios de saúde fornecem um leque de serviços para a população, cujos custos são reembolsados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). A participação dos governos estaduais nos consórcios de saúde é pouco frequente. A criação de consórcios entre municípios pertencentes a diferentes estados pode ser

complicada, pois estados diferentes podem ter diferentes dispositivos legais. Por exemplo, no caso da saúde, cada estado tem a sua própria Programação Pactuada e Integrada (PPI), que define como o serviço deve ser prestado em todo o estado. Os municípios de estados diferentes, portanto, estão incluídos em diferentes PPI, o que pode impedi-los de estabelecer um consórcio (este é o caso, por exemplo, de Petrolina e Juazeiro, ou entre São Paulo e Paraná).

Um estudo recente da OCDE (de Mello, 2011) revela que os municípios menores, que são mais suscetíveis de operar em escala sub-ótima, também são os mais propensos a participar de consórcios intermunicipais, exceto para o transporte e educação/cultura, mantidos os outros indutores de atividades associativas, em nível municipal. Além disso, para todos os serviços estudados, a participação em consórcios com o governo federal inibe a participação em consórcios intermunicipais, que por sua vez é incentivada pela participação em arranjos com os governos estaduais e prestadores privados.

Anfitrião dos Jogos Olímpicos e da Copa do Mundo: Um caso de governança multinível

O projeto olímpico do Rio para 2016 dependerá da capacidade dos órgãos do governo de se articular, evitar custos além do previsto e garantir a manutenção da infraestrutura após os Jogos. As instituições e os instrumentos de governança multinível exigem muita atenção para assegurar o êxito na entrega e na manutenção a longo prazo da infraestrutura legada. Um dos desafios mais importantes será assegurar transparência e a responsabilidade pelos gastos. A experiência do Rio de Janeiro com os Jogos Pan-Americanos impõe cautela a este respeito, porque revelou falhas nos arranjos regulatórios e contratuais.

O valor previsto para o Rio de Janeiro sediar os Jogos Olímpicos, USD 14.4 bilhões, vai financiar um dos maiores projetos de infraestrutura do mundo. Inclui a construção de um centro de treinamento olímpico, uma vila olímpica, um centro de mídia, mais hotéis, dois terminais de satélite no Aeroporto Internacional, sete novas estações de metrô, instalações para acomodar três novos sistemas de trânsito rápido de ônibus e 170 quilômetros de novas rodovias. O governo federal brasileiro também se comprometeu em promover a modernização dos aeroportos e portos marítimos do Rio de Janeiro, como parte do seu Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Embora o governo brasileiro tenha proativamente estabelecido uma estrutura de governança *ad hoc*, a Autoridade Pública Olímpica, para coordenar os investimento de capital e serviços necessários para os Jogos Olímpicos de 2016, ainda não está claro como esta autoridade funcionará. A Autoridade Pública Olímpica foi criada nos moldes da organização dos Jogos Olímpicos de Sídney em 2000 e das Olimpíadas de 2012 em Londres. O Comitê Organizador da Olimpíada do Rio em 2016 é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, composto de atores do setor privado e da comunidade. A Autoridade Pública Olímpica e o Comitê Organizador da Olimpíada vão trabalhar juntos, num Comitê Olímpico, sujeito à supervisão do Comitê Olímpico, Ministério dos Esportes, Governador do Estado, Prefeito do Rio de Janeiro e dos presidentes do Comitê Olímpico Brasileiro e Comitê Paralímpico Brasileiro.

Experiências anteriores com a gestão dos jogos sugerem a abrangência do envolvimento interministerial na montagem dos Jogos Olímpicos, e a importância do planejamento da infraestrutura e prestação de serviços. Em Sídney, a Autoridade de Coordenação Olímpica (ACO) obteve apoio e participação de uma ampla rede de instituições, inclusive o Escritório de Coordenação Olímpica, do gabinete do

Primeiro-ministro; A Autoridade de Construção Olímpica, vinculada ao Departamento de Obras Públicas; a *Homebush Bay Development Corporation*, responsável pela entrega da maioria das instalações olímpicas; parte do Departamento de Esporte e Recreação, com a responsabilidade de entregar algumas novas instalações olímpicas; e parte do Departamento de Planejamento, encarregada de garantir espaços para eventos equestres e de ciclismo de montanha (Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos de Sídney, 2001).⁵ Da mesma forma, os Jogos Olímpicos de Seul ilustram o grau pelo qual os ministérios podem desempenhar um papel de apoio em sediar os Jogos Olímpicos (Caixa 3.17).

Caixa 3.17. O envolvimento interministerial em apoio aos Jogos Olímpicos: Seul 1988

Para os Jogos de Seul em 1988, cada um dos ministérios do governo organizou comissões especiais para assumir o comando exclusivo dos projetos relacionados aos Jogos Olímpicos. Foi determinado que todos os ministérios criassem um clima festivo, incentivando as relações públicas para os Jogos e oferecendo apoio, com recursos humanos e materiais. Cada ministério também assumiu o papel de órgão de supervisão, no desenvolvimento das condições que contribuíram para a realização dos Jogos Olímpicos, realizando tarefas relevantes, incluindo:

- **Comissão de Planejamento Econômico:** a comissão encarregou-se das projeções econômicas e da publicidade, estudando e analisando os efeitos dos Jogos Olímpicos na economia nacional; os dados foram utilizados em campanhas de relações públicas.
- **Ministério das Finanças:** em 1988, o ministério começou a operar uma sala de situação Olímpica e instruiu a Agência Nacional de Administração Fiscal, a Alfândega e o Escritório de Monopólio de fazer o mesmo. Também sugeriu que as instituições bancárias estabelecessem salas de situação semelhantes.
- **Ministério da Justiça:** o ministério criou a sua própria Unidade de Apoio Olímpico em 1987, liderada pelo diretor do Departamento de Imigração; a unidade comandou os departamentos encarregados de questões de imigração, acomodações, logística e segurança pública. As principais funções da unidade eram o estabelecimento de amplas medidas de imigração para ingresso e saída do país para os participantes olímpicos; controle das obstruções e violações da lei de imigração; e medidas antiterrorismo.
- **Ministério dos Esportes:** o ministério pôs em prática um plano diretor para os Jogos e desempenhou o papel de centro de comando, que coordenou diversos projetos olímpicos. Também organizou projetos indiretos para apoiar os Jogos e assumiu as tarefas de aperfeiçoamento do desempenho dos atletas olímpicos, padronização internacional dos equipamentos esportivos, organização de conferências sobre tecnologias para o esporte e diplomacia esportiva.
- **Ministério da Agricultura e da Pesca:** o ministério estabeleceu uma Equipe de Operação Olímpica em 1988; as principais funções da equipe eram a inspeção, avaliação e coordenação dos projetos Olímpicos relacionados aos setores da agricultura e da pesca, incluindo a quarentena de animais para as corridas de cavalos, e vegetais para a alimentação, trazidos para dentro das fronteiras do país.
- **Ministério da Construção:** foi organizada uma Equipe de Apoio ao Projeto Olímpico em 1988 sob o comando do diretor de planejamento do orçamento. Funcionários de nível de chefe de divisão ficaram responsáveis pela requalificação de parques nacionais, paisagismo ambiental das áreas em torno das autoestradas e recondicionamento das vias por onde passou a tocha olímpica.

Caixa 3.17. O envolvimento interministerial em apoio aos Jogos Olímpicos: Seul 1988 (cont.)

- **Ministério da Cultura e Informação:** o ministério estabeleceu a Unidade de Informação Externa em 1987, chefiada pelo diretor do Serviço de Informação externa coreano. Além das relações públicas das Olimpíadas, as funções da unidade incluíram o desenvolvimento e ampliação de equipamentos culturais, como a construção do Centro de Artes de Seul, o Instituto Nacional de Música Erudita, o Museu de Cheongju, a requalificação do patrimônio cultural e artístico e o Festival Olímpico de Artes de Seul.
- **Ministério da Ciência e Tecnologia:** o ministério estabeleceu o seu Escritório de Apoio Olímpico em 1986, para lidar com a previsão do tempo, exame de atletas para verificação do consumo de substâncias proibidas, e inspeção e coordenação durante a implementação do projeto.

Fonte: Comitê Organizador das Olimpíadas de Seul (1989), *Relatório Oficial*, Korea Textbook Co., Ltd.

A criação do Conselho de Governança prepara o Rio de Janeiro para alinhar os objetivos dos diferentes níveis de governo. Estabelecido pela Lei nº 12 396 (de 21 de março de 2011), este Conselho é dirigido pelo Presidente da Autoridade Pública Olímpica e conta com representantes dos níveis federal, estadual e municipal.⁶ O conselho tem a atribuição de assessorar e dar recomendações relativas à gestão, planejamento estratégico, orçamento e financiamento para a Autoridade Pública Olímpica.

À medida que o planejamento Olímpico ganha impulso, o Conselho de Governança poderia buscar uma compreensão mais clara das relações de trabalho entre os diferentes níveis de governo. Os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Inverno de Vancouver em 2010 oferecem um modelo aplicável ao contexto brasileiro, de envolvimento de diversas agências do governo federal, estadual e municipal. O “Acordo Multilateral para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Inverno” tratou de uma série de questões, inclusive as contribuições financeiras, as responsabilidades legais e o legado do esporte dos Jogos Olímpicos de Inverno de 2010.⁷ Para garantir um apoio eficaz, o governo do Canadá especificou sua contribuição, de acordo com as suas obrigações legislativas e prerrogativas (Caixa 3.18).

Criando informação e capacitação em nível subnacional, aumentando a participação do cidadão

Medidas precisas para monitorar as tendências de desenvolvimento econômico e social e a ação governamental nos territórios são um pré-requisito para a implementação de políticas nos locais onde elas são mais necessárias. Essas medidas incluem também o monitoramento da execução das políticas para a avaliação do seu impacto. Na era da informação e tecnologia da comunicação e transparência, a consolidação das democracias requer responsabilidade pelas próprias ações, e gera demanda pelo acompanhamento e avaliação das políticas. Este é um desafio comum, tanto para as economias da OCDE quanto para os poderes emergentes. No caso do Brasil, é uma necessidade premente, considerando o crescente volume de recursos públicos empenhados para impulsionar a competitividade, bem como para prover serviços sociais de alta qualidade, diminuindo as disparidades de renda.

Caixa 3.18. Simplificando o apoio do governo central: O Acordo Multilateral para a Olimpíada de Inverno de Vancouver em 2010

No “Acordo Multilateral para os Jogos Olímpicos de Inverno de 2010”, o governo canadense definiu o apoio financeiro e técnico à cidade de Vancouver. O apoio incluiu:

- **liberdade para desempenhar a função Olímpica:** facilitar a entrada no Canadá de todos os membros oficiais da Família Olímpica e Paralímpica, bem como das pessoas legitimamente autorizadas a trabalhar na organização e operação dos Jogos, de posse da documentação de viagem exigida;
- **importação, uso e exportação de bens:** cooperar com as Comissões Organizadoras dos Jogos Olímpicos (OCOGs), a Cidade de Vancouver, o Comitê Olímpico Canadense (COC) e o Comitê Paralímpico Canadense (CPC), o Comitê Olímpico Internacional (COI), o Comitê Paralímpico Internacional (IPC) e outros atores, com respeito à importação de bens exigidos pelo COI, IPC, delegações de Comitês Olímpicos Nacionais participantes e Comitês Paralímpicos Nacionais e federações internacionais, bem como a mídia credenciada, patrocinadores e fornecedores. Consistente com esta prática, o governo concedeu isenção de impostos aduaneiros e impostos sobre bens e serviços (GST) cobrados por mercadorias importadas para dentro do Canadá, como objetos de uso pessoal, presentes, prêmios, exposição de mercadorias e equipamentos;
- **garantias financeiras:** contribuição de valor igual ao montante alocado pela província de British Columbia; CAD 255 milhões para o orçamento extra OCOG, destinados à construção de equipamentos públicos esportivos (inclusive o financiamento parcial da Vila dos Atletas Olímpicos e do Centro Internacional de Radiodifusão) para os Jogos; e CAD 55 milhões para um fundo de apoio à manutenção dos principais equipamentos esportivos;
- **nenhum outro evento:** compromisso de não sediar nenhum outro evento importante, nacional ou internacional em Vancouver, Whistler ou na área continental da província de British Columbia, no período de realização dos Jogos, ou uma semana antes ou depois do evento;
- **realização pacífica dos Jogos:** designar a Real Polícia Montada Canadense para prover: *i)* liderança na formação de um grupo integrado de planejamento policial; *ii)* medidas de segurança federal consideradas necessárias pelo Canadá; e *iii)* compromisso de cooperar com a OCOG, a cidade, o COC e CPC, o IOC e outros;
- **isenção de imposto de renda:** o IOC fica isento do imposto de renda federal, e o GST, pago por suas atividades comerciais, será plenamente devolvido por meio de créditos fiscais;
- **alocação e taxas de frequência radiofônica:** oferecer apoio aos organizadores dos Jogos Olímpicos, através do licenciamento de espectro de rádio adicional para atender a qualquer situação onde os serviços de um operador comercial não estejam prontamente disponíveis, e estar preparado para investigar e resolver qualquer caso de interferência de rádio, em tempo hábil. Não foi cobrado nenhuma taxa ou licenciamento de rádio, ou taxas de serviço de interferência de rádio ao Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos durante a realização dos Jogos.

Fonte: Governo do Canadá et al. (2002), “Annex E. Covenant of the Government of Canada. Vancouver’s Candidacy for the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games” in “Multi-party Agreement for the 2010 Olympic and Paralympic Games”, 14 de novembro, www.canada2010.gc.ca/role/gc/020102MPA-eng.cfm.

As carências de informação, a capacitação administrativa e a participação dos cidadãos são três questões interrelacionadas. As lacunas de informação entre níveis de governo podem ser de vários tipos:

- a falta de informação do nível central de governo com respeito a onde o orçamento setorial federal está sendo gasto (localização do gasto);
- a falta de informação do nível central sobre onde estão as demandas (localização das demandas);
- a falta de capacidade de alguns governos subnacionais de avaliar quais programas podem beneficiar os municípios; quais são os pré-requisitos; se o município é elegível; como pleitear o ingresso em um programa em particular; e como apresentar um projeto com um orçamento estruturado;
- a falta de conscientização pública sobre os programas implementados pelos governos federal e subnacional em sua região, ou sobre os benefícios que os cidadãos poderiam auferir desses programas (conclamando assim a participação do cidadão);
- a falta de avaliação dos resultados das políticas implementadas, o que impede a construção e o compartilhamento de conhecimentos e experiências.

Esta seção vai abordar estas cinco questões, e descrever alguns instrumentos que estão sendo usados no Brasil ou em países da OCDE para enfrentar esses desafios.

Deficiências de informação sobre questões regionais em nível federal

Os ministérios setoriais têm um incentivo tácito para não declarar em quais regiões eles alocam seus orçamentos

A deficiência de informação no Brasil é multidimensional. Além das clássicas assimetrias de informação (quando os governos locais tendem a ter mais informações do que o governo federal sobre as demandas e preferências locais, mas pouca informação sobre as demandas e intenções do governo federal), o Brasil enfrenta vários desafios em outras áreas da informação. Em particular, há informações incompletas sobre onde o dinheiro é gasto. O procedimento tradicional de orçamento, com relatórios por ministérios setoriais não obriga os ministérios a declarar em qual estado ou município o dinheiro é gasto. Isso torna difícil avaliar a eficácia das políticas nas regiões. O Ministério do Planejamento está desenvolvendo um instrumento para mapear os gastos e investimentos regionais por ministério, usando indicadores regionais de gastos (Localizadores de Gastos Territoriais – LGT), mas enfrenta dificuldades.

Em princípio, as despesas por ministérios com as ações específicas devem estar localizadas no procedimento orçamentário, mas os ministérios podem escolher o nível de localização, que pode ser nacional, macrorregional, estadual ou municipal. A maioria dos ministérios prefere usar a opção “nacional”, pois o orçamento é uma lei, e eles perderiam a flexibilidade para mover recursos de uma ação, em um determinado estado, para outra ação em um estado diferente, se especificassem *ex ante* em qual estado o dinheiro terá que ser gasto. Para superar este problema e tentar reunir as informações, o Ministério do Planejamento criou uma norma que obriga os ministérios a declarar *a posteriori* o quanto eles gastaram em cada estado. Mas os ministérios não cumprem essa norma, pois isso iria sujeitá-los a críticas caso não mantivessem sua promessa de priorizar determinados estados. Como o Ministério do Planejamento não tem nenhum instrumento que dê

incentivos ou force os ministérios a declarar a localização do investimento, (ou seja, não há nenhuma sanção caso não declarem e nenhuma recompensa se o fizerem), a informação colhida não é completa.

Novos instrumentos aumentam a disponibilidade de informações sobre onde estão as demandas

Um requisito-chave da política pública redistributiva nas regiões é ter acesso a informações precisas e atualizadas sobre onde estão as necessidades. Diversos programas federais implementados recentemente tornaram possível reunir e compartilhar essa informação, às vezes como externalidade positiva não intencional. Isso permitiu que outros ministérios melhorassem o direcionamento de suas políticas, geográfica e socialmente. Esta questão está muito relacionada às deficiências na capacitação municipal, já que alguns municípios são tão atrasados, que não têm instrumentos que façam chegar aos ouvidos do estado ou do governo federal as suas reais demandas e reivindicações por recursos. Alguns programas de grande escala, que abrangem todo o país, como o programa Bolsa Família ou Educação Básica, ajudam a construir uma ponte sobre este abismo de informação, ao identificar a população necessitada e os municípios que têm mais dificuldades em levar a cabo as suas responsabilidades.

O Bolsa Família é um bom exemplo, porque criou uma base de dados sobre as famílias pobres, com a construção de um Cadastro Único (ver Capítulo 2), que mapeia todas as famílias de baixa renda em todo o Brasil. Este banco de dados registra 20 milhões de famílias de baixa renda e possibilita a coleta de estatísticas de pobreza por município. Foi criado em 2001, tornou-se operacional em 2004 e hoje é usado por vários outros programas voltados à população pobre, tais como programas de habitação, assistência social e programas de formação executados pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Ao criar um conjunto comum de critérios, o cadastro garante que todos os esforços incidirão sobre as mesmas pessoas e locais, criando assim sinergias entre as ações.

Além de oferecer aos seus cidadãos os benefícios pecuniários do Bolsa Família, os municípios têm incentivos financeiros para aderir ao programa. Os municípios são autônomos, e o programa não pode ser imposto a eles. Cada um deve assinar um contrato padrão com o governo federal, concordando em participar do programa. Os municípios participantes não só recebem os repasses que são transferidos para as famílias (dependendo do número de famílias e do valor que cada uma tem o direito de receber), mas também recebem recursos para manter o Cadastro Único atualizado. Estas transferências chegam como incentivos destinados a melhorar a administração do Cadastro: cada município recebe BRL 2.50 por mês por família beneficiada, mas este valor é ponderado por um fator que varia de 0 a 1, de acordo com o indicador de desempenho do município (o Índice de Gestão Descentralizada). Este indicador de desempenho leva em consideração duas dimensões: o percentual de famílias cadastradas e a precisão das informações (atualização regular). A construção e atualização do cadastro podem sobrecarregar o município com uma despesa considerável: em algumas áreas do país, as equipes de levantamento utilizam barcos ou aviões para chegar às comunidades remotas.

O papel dos municípios é fundamental para a execução do programa Bolsa Família (identificação das famílias, provisão dos serviços de educação e saúde, monitoramento do cumprimento dos requisitos pelas famílias e transmissão das informações para governo federal). Em muitos casos, foi necessário prestar apoio aos municípios, treinar seus

funcionários, etc. para que o programa fosse implementado corretamente. O Ministério do Desenvolvimento Social utiliza o resultado do Índice de Gestão Descentralizada citado acima, para identificar os municípios que têm mais dificuldades em realizar suas tarefas administrativas, e pode então socorrer esses municípios, enviando uma equipe para treinar seu pessoal local durante uma semana. Os municípios que recebem estes serviços devem então elaborar um plano de ação sobre como eles pretendem resolver os seus problemas. Estes planos são em seguida publicados na Internet para serem usados como modelo por outros municípios. Na Noruega, esse compartilhamento de informações entre os municípios e o governo central está particularmente avançado. O sistema de informação da Noruega, chamado KOSTRA, foi lançado em 2002 e é frequentemente citado como uma prática recomendada em termos de dados, relatórios e compartilhamento (Caixa 3.19).

Caixa 3.19. KOSTRA: O sistema de informações e relato de dados da Noruega

O KOSTRA é o sistema de informações da Noruega para transmissão de dados dos municípios para o governo central, entre os municípios e para o público. Lançado para todos os municípios, em 2002, o sistema transformou a coleta, processamento e divulgação de informações estatísticas dos governos locais. É dada ênfase à transmissão eletrônica de dados pelos municípios ao governo central. Este último agrega valor, combinando dados municipais e produzindo indicadores financeiros, de produtividade, taxas de cobertura e prioridades. Em nível municipal, há cerca de 40 indicadores-chave e um conjunto de 1 000 indicadores adicionais, abrangendo 16 áreas de serviço.

A introdução do KOSTRA beneficiou tanto o governo central quanto os governos subnacionais. Em nível central, o sistema racionalizou a coleta e o processamento de dados, contribuiu para padrões uniformes, reforçando assim a comparabilidade entre municípios e setores de serviço, ajudou o governo central a determinar se os municípios estão cumprindo regulamentos as normas nacionais, e facilitou uma avaliação comum da situação econômica local, que é usada como base para o debate parlamentar sobre o repasse de recursos para os municípios. Para os municípios, o KOSTRA diminuiu a carga administrativa de emissão de relatórios. Ele também oferece uma ferramenta interna de planejamento, orçamentação e comunicação em nível local. Além disso, facilitou o compartilhamento de conhecimentos entre municípios, que usam os indicadores para fins de avaliação comparativa de desempenho.

Embora o KOSTRA tenha trazido benefícios, existem limitações no sistema atual. Em primeiro lugar, o grande volume de dados coletados traz desafios à garantia da qualidade da informação. Em segundo lugar, há uma tendência do governo central de solicitar cada vez mais dados, causando o aumento da carga administrativa e dos custos de coleta para os municípios. Os municípios também recebem muito mais dados do que no passado.

Em geral, o KOSTRA é considerado um sistema de informação muito bem sucedido, com potencial para um refinamento ainda maior. Olhando para a frente, o foco está sendo colocado na coleta de dados relativos à qualidade dos serviços públicos e desenvolvimento de indicadores de qualidade. Outros dados coletados fora do sistema KOSTRA (resultados de exames, proficiência de leitura e satisfação dos consumidores de vários serviços, etc.) estão gradualmente sendo usados em combinação com dados do sistema KOSTRA. Isso permitirá que os formuladores de políticas e os cidadãos avaliem os resultados, bem como os produtos.

Fonte: OCDE (2006), *OECD Territorial Reviews: France 2006*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264022669-en; Statistics Norway (2002), “KOSTRA” online em www.ssb.no/english/subjects/00/00/20/kostra_en.

Usando o censo nacional e índices para localizar as demandas: O caso da educação

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, INEP realiza o Censo Escolar, que reúne informações sobre o número de alunos em cada série, bem como informações sobre o número de professores, condição dos prédios escolares (como acesso à água potável, eletricidade, Internet e assim por diante). Esta informação está disponibilizada em nível estadual, municipal e até mesmo em nível de escola e é usada como referência para a formulação de outras políticas setoriais e para a execução de programas de educação, incluindo as transferências de recursos, tais como merendas, transporte escolar, distribuição de livros e uniformes, criação de bibliotecas, ligação à eletricidade, etc. Em 2007, o Ministério da Educação criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), incorporando informações do censo escolar. O IDEB ajuda a definir e monitorar as metas de política e priorizar os recursos. Tem sido usado também para dirigir a ação, não para os municípios com o maior número de alunos, mas para os municípios com maiores necessidades não satisfeitas, e acompanhar sua evolução no tempo. Os municípios que apresentam uma menor pontuação no índice de desenvolvimento de educação básica têm prioridade para se beneficiar da assistência federal e das transferências voluntárias (usadas por exemplo para a aquisição de ônibus escolares, construção de escolas, melhorar os equipamentos, etc.). Essas transferências em geral vão para os municípios, mas às vezes vão diretamente para as escolas (cerca de 30 000 escolas recebem apoio direto do governo federal).

Este indicador tem sido útil em apontar os municípios que eram atrasados, mas que anteriormente não esperavam receber ajuda. Esses municípios são frequentemente muito pobres e têm poucas escolas. No sistema anterior, a escola ou o município apresentavam um pleito ao ministério, acompanhado de um projeto e orçamento estruturado, precisamente o tipo de tarefa que eles não estavam preparados para cumprir. No passado, eles não apresentaram projetos, não se fizeram conhecer pelo governo federal e não receberam ajuda federal.

O Brasil está bastante avançado na medição de indicadores socioeconômicos territoriais

O Brasil faz um grande esforço para criar bancos de dados e conjuntos de informações para o acompanhamento e a avaliação das políticas. Há um volume considerável de informações disponíveis tanto do lado do insumo, por exemplo, dados de tendências socioeconômicas e informações sobre o gasto público, e do lado do resultado, sobre os impactos das políticas (Caixa 3.20). Infelizmente, estas informações são geralmente esparsas em determinados ministérios setoriais, ou limitam-se a níveis específicos de governo (federal, estadual ou municipal), o que dificulta o acesso a uma avaliação abrangente das políticas.

Além disso, o Brasil tem um ativo cultural singular para o desenvolvimento de boas práticas de monitoramento e avaliação das políticas: uma concentração excepcional de centros de excelência e centros de estudos estratégicos bem próximos da esfera governamental: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), a Fundação Oswaldo Cruz, que é vinculada ao Ministério da Saúde, o Instituto Teixeira, do Ministério da Educação, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, e em nível regional, o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), vinculado à SUDENE, que são apenas alguns dos exemplos de centros estratégicos de

pesquisas voltadas às políticas. As universidades também tendem a atuar na mesma esfera e a participar dos debates de políticas, criando um clima aberto à realimentação dos estudos técnicos sobre avaliação de impactos; O Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade de Minas Gerais, é um exemplo de centro universitário de pesquisa que sempre esteve ativamente engajado no debate das políticas.

Caixa 3.20. Usando indicadores territoriais para orientar políticas e investimentos

A matriz do Ministério do Planejamento

Como parte dos esforços recentes de integrar considerações territoriais no planejamento e orçamento, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) desenvolveu uma matriz de indicadores socioeconômicos por estado (Matriz de Sustentabilidade).

A matriz identificou quatro áreas-chave para o desenvolvimento sustentável e mapeou os indicadores disponíveis em nível estadual no Brasil. A linha de pobreza foi estabelecida com base numa cesta básica estadual de consumo, calibrada por estado, utilizando uma metodologia elaborada pelo IPEA. A matriz constrói um indicador composto de desenvolvimento sustentável por estado, baseado nas informações disponíveis mais recentes.

É um ponto de partida importante; no entanto, os critérios usados no estabelecimento de pesos para os diferentes componentes dos indicadores precisam ser esclarecidos. O indicador também se beneficiará da separação entre variáveis de esforço e variáveis de resultado. Seria interessante contrastar o produto interno bruto (PIB) *per capita* com as taxas de crescimento, e não apenas relativo à participação no PIB nacional. Seria útil incluir indicadores relacionados à TIC, como a cobertura de banda larga, número de assinantes de serviços de telefonia móvel, usuários da Internet, etc.

Um elemento interessante da matriz é a elaboração de “indicadores institucionais”, tais como a consideração da existência de conselhos como *proxy* da participação social nas políticas públicas.

Nota: A matriz se baseia em estudo do IBGE de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (2008). A matriz usa o software PRADIN (Programa para apoio à tomada de decisão baseada em indicadores).

Recentemente, foram introduzidos indicadores de processo associados aos incentivos financeiros

Os municípios desempenham um papel crucial na implementação do programa Bolsa Família, mas os estados também têm um papel muito importante, no acompanhamento das ações dos municípios, ajudando aqueles que enfrentam problemas de capacitação na execução do programa, assegurando a coordenação das ações setoriais que integram o PBF (assistência social, educação, saúde e planejamento). O Ministério do Desenvolvimento Social repassa recursos aos estados para que eles realizem essas funções, e criou um sistema relacionado ao desempenho, para conceder incentivos financeiros para que os estados realizem as tarefas eficazmente.

Em 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social criou o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGDE), com base no desempenho dos municípios na gestão do programa Bolsa Família (ou seja, no Índice de Gestão Descentralizada Municipal). Para receber as transferências para o apoio ao gerenciamento estadual do programa Bolsa Família e do Cadastro Único, os estados devem ter um Índice de Gestão Descentralizada Estadual mínimo de 0.6. O volume máximo de recursos que cada estado tem direito é definido por lei (com base no número de famílias beneficiadas, etc), mas a

quantidade de recursos que na verdade é repassada corresponde a este teto multiplicado pelo valor do Índice de Gestão Descentralizada Estadual. Uma maior pontuação, portanto, significa maiores receitas para o estado.

Além disso, o Ministério do Desenvolvimento Social também criou incentivos para os estados acompanharem os municípios mais detidamente, concedendo-lhes bônus condicionados ao desempenho dos municípios sob sua jurisdição: os estados recebem um bônus de 5% quando nenhum município do estado possui Índice de Gestão Descentralizada menor que 0.4 e este bônus sobe para 10%, se o Índice ultrapassar 0.6 para todos os municípios. Os estados podem receber um bônus adicional de 10% quando todos os municípios do estado tiverem adotado a versão 6.05 do Cadastro Único; mais um bônus de 10% quando fornecerem informações sobre mais de 90% dos alunos no programa. Por último, os estados podem obter um bônus adicional de 10%, se aumentarem o número de pessoas pobres, identificadas nos registros civis, se fornecerem informações regulares para a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), e se adicionarem essa informação ao Cadastro Único.

Os indicadores de resultado ainda não estão bem desenvolvidos no Brasil

O Brasil está bastante avançado nos indicadores que revelam as demandas e os recursos, bem como no uso de indicadores de processo, que indicam se os procedimentos acordados estão sendo implementados. Por outro lado, os indicadores de resultado, que quantificam os impactos que uma determinada política deverá alcançar, ainda não estão bem desenvolvidos. Esses tipos de indicadores foram usados, por exemplo, pela Comissão Europeia, que introduziu para o período 2000-06 um sistema de recompensas/sanções financeiras associadas ao desempenho, chamado da “reserva de desempenho”. Este mecanismo consistiu em destacar parte (4%) do total dos recursos orçamentários disponibilizados para um programa e usar este valor para recompensar os programas mais bem sucedidos, julgados com base em indicadores de desempenho, refletindo um conjunto de três critérios: eficácia, qualidade da gestão e execução financeira. Indicadores específicos foram definidos posteriormente pelos estados-membros, em estreita colaboração com a comissão. Esses indicadores eram quantificáveis ao máximo, para que fossem rigorosos e justificáveis, e para “evitar o julgamento subjetivo vinculado à avaliação qualitativa” (citado na OCDE, 2009). Alguns países reproduziram internamente este regime europeu. A Itália, por exemplo, ampliou e reforçou a abordagem da UE durante o período 2000-06, adotando uma reserva de desempenho nacional destinada a promover a modernização da administração pública. Esta reserva, que destacou 6% do orçamento do programa, foi desenvolvida conjuntamente pelo governo central e os atores regionais. Ao final do período de programação de 2000-06, o mecanismo de reserva de desempenho (a abordagem nacional e a abordagem da UE) chegou ao fim. Contrariando o fato de que a comissão havia suspenso o mecanismo de reserva de desempenho, a Itália decidiu continuar com o regime, mas optou por um mecanismo reformado, baseado na experiência anterior (Caixa 3.21).

A Autoridade Federal de Auditoria (TCU) desempenha um papel importante na avaliação de políticas

O Tribunal de Contas da União (TCU) realiza avaliações de projetos setoriais, emite recomendações e executa exercícios regulares de monitoramento para verificar o cumprimento das suas recomendações. Por exemplo, o Tribunal realizou uma avaliação da implementação do programa Bolsa Família em 2004, seguido de dois exercícios de

monitoramento em 2005 e 2009. De acordo com o segundo relatório de avaliação, 10 das 11 recomendações sugeridas em 2004 tinham sido acatadas em 2009, e apenas uma tinha sido parcialmente implementada.

Caixa 3.21. O novo sistema de reserva de desempenho da Itália (2007-13)

Com o fim da experiência com a reserva de desempenho na UE 2000-06, as autoridades italianas adotaram um novo sistema de reserva de desempenho para 2007-13, com contornos distintamente novos. A nova abordagem tirou lições da experiência anterior, e concentrou-se em um número mais limitado de objetivos, para obter maior visibilidade, adotando objetivos finais mais facilmente compreensíveis pelo público, para reforçar a responsabilização pela prestação de contas das administrações locais. A principal diferença entre o sistema anterior e o atual está na transição de uma abordagem que utilizava indicadores de processos e resultados na avaliação de desempenho, para a abordagem calcada em indicadores de resultado e equidade.

O mecanismo está inserido no Arcabouço Estratégico Nacional, o documento que estabelece a base para a implementação das políticas regionais italianas (os fundos estruturais nacionais e europeus) para o período 2007-13. O sistema de indicadores focaliza um conjunto de objetivos considerados estratégicos para o desenvolvimento regional. Foram identificados quatro serviços coletivos “essenciais”, que são decisivos na determinação da qualidade de vida dos cidadãos e da propensão das empresas para investir. Estes serviços, com suas metas estratégicas associadas estão listados na tabela abaixo.

Objetivos, indicadores, e metas da nova reserva de desempenho para 2007-13

Objetivo	Indicador	Linha base %	Meta em 2013
Educação: melhorar a competência dos alunos, reduzir a evasão e ampliar oportunidades de aprendizagem da população.	% de desistentes precoces	26	10
	% de alunos com baixo rendimento na leitura	35	20
	% de alunos com baixo rendimento em matemática	48	21
Atenção à infância e ao idoso. Aumentar a disponibilidade de atenção à criança e ao idoso, para estimular a participação feminina na força de trabalho.	% de municípios com serviços de atenção à infância	21	35
	% de crianças c/idade 0-3 nesses serviços	4	12
	% de cidadãos idosos beneficiados por assistência domiciliar	1.66	33.5
Gestão de resíduos sólidos: proteger e melhorar a qualidade do meio-ambiente, com relação à gestão dos resíduos sólidos.	Volume de resíduos urbanos descartados	395 kg <i>per capita</i>	230 kg <i>per capita</i>
	% de resíduos urbanos reciclados	9	40
	% de resíduos urbanos compostados	3	20
Abastecimento de água: proteger e melhorar a qualidade do meio-ambiente, com relação aos serviços integrados de abastecimento de água.	% de água distribuída	63	75
	% da população atendida por estações de tratamento de esgotos	56	64

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Econômico, Departamento de Políticas de Desenvolvimento (n.d.), “Measurable Objectives for Essential Services”, acessado em outubro de 2008, www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/eng/ml.asp.

Onze indicadores quantificáveis foram associados aos quatro objetivos estratégicos. Todos são indicadores de resultado ou indicadores de equidade, exceto um que é um indicador de produto (relativo à atenção à infância). Metas foram estabelecidas para as oito regiões do *Mezzogiorno* e para o Ministério da Educação Pública. Os níveis mínimos de realização são os mesmos para as oito regiões, pois são considerados os padrões mínimos aceitáveis dos serviços. O valor total da reserva é cerca de EUR 3 bilhões. Existem duas datas limite, uma em 2009, para comparar o progresso relativo à linha base, e a outra em 2013 para avaliar se os patamares mínimos foram atingidos. Como no passado, os objetivos, indicadores e metas foram selecionados com base em consultas aprofundadas entre o governo central e as regiões, e com o envolvimento de um grupo técnico.

Caixa 3.21. O novo sistema de reserva de desempenho da Itália (2007-13) (cont.)

A principal diferença entre o mecanismo anterior e o atual, é que os objetivos não são mais intermediários, (por exemplo, monitorar o arcabouço institucional) mas correspondem aos objetivos finais (prestação final de serviços). O tratamento explícito dos objetivos finais é considerado um avanço, em comparação ao sistema de reserva anterior. Espera-se que isto chame atenção para os resultados da prestação e para a qualidade dos serviços públicos, que são essenciais para o desenvolvimento. Além disso, a realização destes objetivos está sujeita às boas interações que ocorrem entre os vários atores institucionais. Está sendo feita, portanto uma tentativa explícita de engajar mais inteiramente os diferentes atores e avaliar o desempenho coletivo. As regiões ficam livres para escolher a melhor maneira de atingir suas metas. Elas devem adotar um plano de ação, detalhando a estratégia escolhida.

Fonte: OCDE (2009), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264056299-en.

A avaliação de 2004 identificou deficiências e pontos de estrangulamento na execução do programa Bolsa Família, tais como responsabilidades mal definidas, meios insuficientes de assegurar o cumprimento das condicionalidades e falta de sanções nos casos de descumprimento (Caixa 3.22). Os mecanismos de participação da sociedade civil foram considerados inadequados e mal definidos, e constatou-se que a capacidade da Caixa Econômica Federal de atender ao volume de beneficiários deveria ser expandida. Foram identificados os mecanismos para resolver essas deficiências, e o segundo estudo, de 2009, constatou melhoria na implementação das reformas sugeridas. O estudo abordou sete áreas principais para o gerenciamento da política: *i*) mecanismos de acompanhamento para o cumprimento dos requisitos; *ii*) mecanismos para aumentar a conscientização sobre o programa, em nível estadual e municipal; *iii*) atividades para fortalecer a capacitação dos executores do programa; *iv*) apoio ao compartilhamento da aprendizagem e troca de experiências entre o estado e os municípios; *v*) incentivos e mecanismos para aumentar o controle social e a participação da sociedade civil; *vi*) concepção e utilização de indicadores de desempenho; e *vii*) mecanismos concretos para a distribuição dos cartões bancários e gerenciamento do Cadastro Único (TCU, 2009).

Administração da terra no Brasil: A importância da criação de informações

Hoje no Brasil, vários departamentos e agências possuem mais de 30% da área de terra do país.⁸ Boa parte das terras públicas é, em geral sub-utilizada e gerenciada de uma forma que o Ministério das Cidades classificou como “burocrática, ineficiente, errática e muitas vezes arbitrária” (Ministério das Cidades, 2004). A agência federal atualmente responsável por essas terras, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), não possui um inventário adequado, informatizado das terras federais. Os registros recentemente liberados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) revelam que aproximadamente 9% do total da terra do país não consta nos registros. Em um país de 850 milhões de hectares, pelo menos 73 milhões de hectares⁹ não possuem registro (Figura 3.5).¹⁰ Isso equivale a uma área quase do tamanho de Chile (Donovan, 2007).

Caixa 3.22. A avaliação como instrumento de aprendizagem da política: O caso do Bolsa Família

Após a introdução do Bolsa Família em 2003, o TCU realizou uma avaliação do programa. O estudo, conduzido em 2004, concluiu que:

- o novo programa havia eliminado o sistema então existente, de verificação do cumprimento dos requisitos educacionais em vigor no programa anterior, o Bolsa Escola, sem definir novos mecanismos para a verificação do cumprimento das novas condicionalidades;
- o sistema de distribuição dos cartões bancários aos beneficiários tinha falhas;
- os municípios enfrentavam dificuldades no gerenciamento do Cadastro Único;
- a divulgação de informações sobre os requisitos para a execução do programa era inadequada.

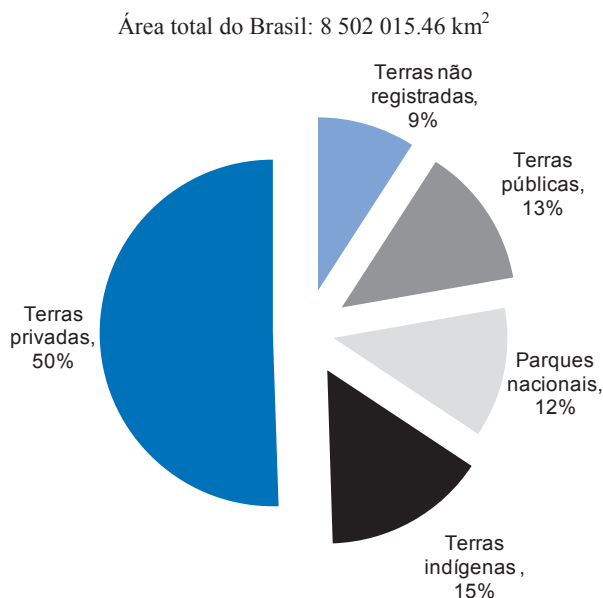
A partir das recomendações contidas na avaliação, diversas mudanças foram introduzidas, que foram identificadas na avaliação de 2009:

- Foram introduzidos diversos mecanismos de verificação do cumprimento dos requisitos, bem como sanções pelo não cumprimento. O Ministério da Educação ganhou a atribuição de fornecer as informações sobre o cumprimento dos requisitos educacionais, e o Ministério da Saúde ficou encarregado de verificar o cumprimento dos requisitos de saúde.
- O cumprimento dos requisitos de saúde foi maior nos municípios com outros programas em andamento, como os Agentes Comunitários de Saúde e/ou o programa de Saúde da Família (o que reforça o argumento sobre as complementaridades das políticas).
- A cada dois meses, o Ministério da Educação disponibiliza uma avaliação da frequência escolar dos alunos das famílias beneficiadas. Essa informação é fornecida mensalmente pelos governos locais, e é postada pelo Ministério da Educação na página.
- Foi dado início a uma série de iniciativas de comunicação, incluindo programas de rádio e distribuição de panfletos, para conscientizar potenciais beneficiários e administradores sobre o programa.

Esses procedimentos e definições de responsabilidades possibilitaram o aumento do número de alunos monitorados, de 6.3 milhões em 2004 para 12.7 milhões em 2008 (ou seja, de 51% para 85% do número total de crianças que deveriam ser monitoradas). Com respeito ao cumprimento dos requisitos de saúde, o Ministério da Saúde conseguiu disponibilizar informações sobre 58% das famílias que precisavam de monitoramento (contra apenas 6% em 2004). O Ministério da Saúde fornece a informação por meio de uma plataforma preexistente na rede.

Fonte: TCU (2009), Relatório de Monitoramento: Programa Bolsa Família, TC n. 001.870/2009-7, fiscl. N. 12/2009, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, Seprog, Distrito Federal, Brasília.

Figura 3.5. A propriedade da terra no Brasil



Fonte: República Federativa do Brasil Congresso Nacional (2005), *Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra*, com base em estatísticas do INCRA.

Além da propriedade de terras, o domínio público inclui o extenso litoral brasileiro, e um grande número de praias, margens de rios e pântanos. As terras ribeirinhas e marítimas eram originalmente excluídas do sistema colonial português de concessão das terras da Coroa (concessões de sesmarias) dada a sua vulnerabilidade ao ataque estrangeiro e as altas taxas de salinidade do solo costeiro. Em 1678, um decreto real estabeleceu que os pântanos eram de propriedade da Coroa, porque eram necessários para o público, estaleiros e fábricas de açúcar (Souza, 2002). Outro decreto real de 1710 proibiu as sesmarias de usurpar as terras costeiras, para preservar essas propriedades para o uso do rei e para a defesa nacional. Estes preceitos foram expandidos pelo Artigo 4 das Instruções, que determinou: “as terras costeiras são aqueles margeadas pelo mar ou pelos rios navegáveis que se estendem até uma distância de 15 braças craveiras (33 metros), medida a partir do ponto atingido pela maré alta média” (Instruções de 14 de novembro de 1832, Art. 4º). Para a defesa nacional, essa distância correspondia ao alcance médio de um canhão em 1832. Hoje, as terras costeiras ainda são de propriedade do governo federal, o que complica a regularização de terras em muitos assentamentos informais, cujas unidades habitacionais são construídas sobre palafitas ao longo das margens de rios ou de áreas costeiras (Donovan, 2007).

Existe um impedimento grave na governança multinível da administração de terras federais. O Brasil tem tido dificuldade em elaborar e implementar um sistema de administração de terras capaz de fornecer informações cadastrais transparentes para a gestão das terras federais nos diversos ministérios e departamentos. O sistema cadastral no Brasil, muitas vezes não incentivou a gestão do uso das terras federais, ou um nível adequado interinstitucional de coleta, gerenciamento e compartilhamento de informações sobre o registro das terras. Em suma, “o Brasil não possui um sistema integrado de administração de terras que permita ações coordenadas dos diferentes níveis de governo. A diversidade de instrumentos, programas e ações voltados à administração da terra,

resultou em grande prejuízo para o país, especialmente a alocação de recursos para o desenvolvimento econômico e social” (Nunes, 2004).

As fraudes, os reclamantes inexistentes, a falsificação de títulos por grileiros¹¹ e a titulação dupla e até mesmo tripla ainda perduram no país, e permanecem tão banais como no passado. No estudo histórico sobre a falsificação de títulos de terra no Brasil, o “Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil” (2002), o Ministério da Agricultura admitiu a cumplicidade frequente do governo com a falsificação de títulos de terra, particularmente no estado do Amazonas, onde um terço da propriedade está assentada em títulos falsificados. As irregularidades em todo o Brasil, especialmente no Pará e Mato Grosso, obrigaram o ministério a revogar os títulos de terra de uma área duas vezes maior que a Califórnia. O ministério também reconheceu “violações institucionais” na administração das terras, notadamente a inexistência de um único cadastro em nível local, e a fraca articulação entre cadastros de terras federais, estaduais e municipais (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2002). Os grileiros se aproveitaram da natureza antiquada destes registros, combinada com a corrupção frequente dos cartórios. A grilagem ilegal de terras, juntamente com a persistência de grandes latifúndios, contribuíram para a distribuição desigual da terra; em 1998, o INCRA informou que 10% dos maiores proprietários de terras possuíam 78.6% da área total das terras privadas no Brasil.

Melhorando a administração da terra para a formulação de políticas transparentes

Diversas iniciativas estão em curso para melhorar a qualidade dos cadastros e das informações cartográficas, para aperfeiçoar a administração de terras. A Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) foi criada em 2008 pelo Decreto Presidencial nº 6 666/08. Através desta agência, foi construído um catálogo de metadados, a partir de informações de todas as instituições que participam (e participarão) do Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais (DBDG). O IBGE está hospedando o Catálogo de Metadados da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais, juntamente com os seus próprios dados geoespaciais.¹² O sistema de metadados brasileiro foi concebido para satisfazer as exigências dos produtores de dados geoespaciais no Brasil e está sendo implementado usando a plataforma *Geonetwork* (<http://geonetwork-opensource.org>), que foi adaptada pelo IBGE (Fortes, 2011).¹³ O governo brasileiro também tem alocado recursos para programas de regularização na Amazônia, através do programa Terra Legal, para ampliar os esforços de reduzir as desigualdades regionais por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Apesar desses esforços, cobranças são feitas para que o Brasil crie um Plano Nacional de Administração de Terras (Nunes, 2004).

Recentemente, foram formuladas políticas inovadoras para regularizar a terra federal ocupada por moradores de assentamentos informais. Confrontada com uma grande quantidade de terra federal e uma Constituição que proíbe a transferência plena da terra federal para os cidadãos, a administração do Presidente Luiz Inácio da Silva propôs, em 2003 uma reformulação radical das terras federais e um programa de regularização inovador, conhecido como Papel Passado (Caixa 3.23).

Apoiando a capacitação em nível subnacional

As seções anteriores enfatizaram o papel crucial dos municípios na implementação de vários programas que constituem prioridades importantes para o governo federal. Muitas vezes, porém, os municípios não têm a capacidade para desempenhar efetivamente este

papel, pois não têm acesso a informações sobre os programas existentes, capacidade de entender como eles podem se beneficiar deles e também a capacidade para pleitear o ingresso nestes programas ou se fazer ouvir pelas autoridades federais. Já houve algum progresso, em especial na identificação dos municípios com as maiores carências de capacitação. Este é um pré-requisito para possibilitar o direcionamento dos programas de capacitação para os municípios mais necessitados. Programas como o Bolsa Família ou o Censo Escolar e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica ajudam a identificar os municípios carentes.

Caixa 3.23. Papel Passado: O programa de regularização de assentamentos informais em terras federais

Como os Constituição brasileira veta a transferência plena da propriedade federal para indivíduos, o programa Papel Passado optou por reviver uma antiga forma de posse da terra, conhecida como *enfiteuse* (aforamento), que confere o direito de locação em perpetuidade. Esta ferramenta foi amplamente utilizada pelos legisladores romanos, que a tomaram emprestado dos gregos no século IV para legislar sobre o uso das crescentes conquistas da Roma imperial. Esta instituição foi posteriormente adotada pelo direito civil de países como França, Itália e Portugal e, em seguida, transferida para suas colônias. Ao contrário do direito de usufruto, que normalmente dura uma ou duas gerações, a enfiteuse consiste de um mandato ao longo da vida, que pode ser transmitido indefinidamente aos herdeiros.

No Papel Passado, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) transfere os direitos de uso para o município por meio de uma concessão, e estes, por sua vez, usam recursos próprios para realizar o levantamento topográfico, parcelar a terra, e repassar os direitos de uso para os indivíduos, por meio de um contrato de venda. Os proprietários são obrigados a pagar uma taxa nominal de transferência da propriedade (laudêmio) e também são obrigados a pagar um imposto anual pelo uso (foro), caso vivam em propriedades costeiras, ou deixem de fornecer a documentação comprobatória de renda insuficiente. Os residentes estão isentos de pagar o imposto de registro da escritura, caso sua renda esteja abaixo de cinco salários mínimos mensais; podem também ser dispensados da obrigação de pagar o imposto anual de usuário, se apresentarem documentação comprobatória de renda insuficiente ao escritório regional da SPU, a cada ano. Usando esta técnica, a SPU e o Ministério das Cidades deram início ao mais ambicioso programa de transferência de terras federais para moradores de assentamentos informais da história do Brasil, introduzindo a *enfiteuse* em 185 comunidades de 62 municípios e 22 estados.

O programa Papel Passado estabeleceu uma nova relação entre o governo federal e os municípios em torno das responsabilidades ligadas à regularização. Em contraste com o programa implantado pela comissão de regularização da posse da terra do México (*Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra – CORETT*), em que as agências federais regularizaram as terras de posse comunal (*ejidos*) de forma centralizada, com pouca interação com as autoridades locais (Azuela e Duhau, 1998), o governo brasileiro transfere muitas responsabilidades para os governos municipais, por meio do Papel Passado. Enquanto o programa federal mexicano vendeu as terras diretamente aos moradores, em troca de um título, o Papel Passado transfere direitos de uso para os municípios que, por sua vez, transferem a terra aos residentes em troca de uma taxa nominal.

A responsabilidade do governo federal implica várias tarefas diferentes ao programa Papel Passado. Os gerentes dos escritórios regionais da SPU desempenham as seguintes tarefas:

1. identificação das áreas de terras federais aptas à regularização, e processamento das solicitações dos moradores que pleiteiam o registro de suas reivindicações;
2. estabelecimento de parceria com o município e dos correspondentes termos da cooperação técnica;

Caixa 3.23. Papel Passado: O programa de regularização de assentamentos informais em terras federais (cont.)

3. demarcação e registro apropriado das áreas de regularização, em conjunto com o município e a comunidade;
4. negociação com os intermediários, como cartórios, notários (Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG), associações de moradores e agências federais, como o Ministério das Cidades, o IBAMA), e os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente, OEMAs;
5. mediação de conflitos entre diferentes atores e instituições;
6. apresentação da documentação necessária para os moradores receberem os títulos; estão incluídos aqui os registros oficiais de terras, existentes nos cartórios locais;
7. comprovação da condição de baixa renda dos moradores, e a consequente isenção de obrigações fiscais (Secretaria do Patrimônio da União, 2006).

Esta estratégia difere dos modelos tradicionais, pelo seu relacionamento com cartórios e notários, que são os intermediários da regularização. Especialmente no direito civil dos países da América Latina e da África francófona, estes intermediários verificam pilhas de documentos, muitas vezes exigidos nos processos de legalização. A não inclusão de notários na concepção de programas de regularização reduziria drasticamente os resultados destes programas. Muito frequentemente, os programas de regularização sofrem altas taxas de desgaste, por não contabilizarem os custos de registro e não padronizarem a documentação exigida pelos mais de 3 000 cartórios do Brasil. Em resposta a estes problemas, o programa Papel Passado estimula os municípios a formarem parcerias com notários e cartórios, a fim de agilizar o registro. Normalmente, estes acordos implicam o registro gratuito para os moradores de baixa renda, em troca da doação de equipamentos e cessão de funcionários do governo local.

Fonte: Azuela, A. e E. Duhau (1998), “Tenure Regularisation, Private Property and Public Order in Mexico”, in E. Fernandes e A. Varley (eds.), *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed, London; Donovan, M.G. (2007), “At the Doors of Legality: Planners, Favelados, and the Titling of Urban Brazil”, dissertação de doutorado, Department of City and Regional Planning, University of California, Berkeley; Secretaria do Patrimônio da União (2006), *Manual de Regularização Fundiária em Terras da União*. Secretaria do Patrimônio da União, Brasília.

Uma vez identificados os municípios carentes, programas têm de ser desenvolvidos para promover a capacitação dos seus servidores. Um dos problemas enfrentados nesse processo é a rápida rotatividade de funcionários municipais, o que exige a efetiva manutenção dos esforços de capacitação. Diversos ministérios desenvolveram programas de capacitação para funcionários municipais. Por exemplo, o MI está ativamente envolvido na oferta de cursos de treinamento para entidades subnacionais, em parceria com importantes organizações internacionais, como o Instituto de Planejamento Econômico e Social da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (ILPES-CEPAL), que foi fundado em 1962 para apoiar a formação e capacitação das administrações locais, e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Os cursos de treinamento são organizados em torno de um módulo central, e é dado tratamento específico a tópicos de interesse da localidade que está sendo treinada. O curso inclui técnicas de planejamento aplicadas à elaboração de propostas de pleito para fundos de desenvolvimento regional. A Subsecretaria de Assuntos Federativos também mantém uma agenda de capacitação para a gestão municipal (Agenda Nacional de Apoio à Gestão Municipal). Em 2007, o Comitê de Articulação Federativa (CAF) criou um grupo de trabalho para o fortalecimento institucional e capacitação em gestão

para os municípios. Vinte e dois órgãos federais participaram deste grupo, juntamente com representantes dos municípios. O objetivo é apoiar a capacitação municipal para melhorar a implementação das políticas públicas. O Caixa 3.24 sumariza algumas das importantes capacidades, que são relevantes para a política de desenvolvimento regional.

Caixa 3.24. Capacidades importantes para a política de desenvolvimento regional

A eficácia das políticas regionais pode ficar comprometida, se as instituições e pessoas não estiverem capacitadas para projetar, implementar, monitorar e promover ajustes em sua implementação. A baixa capacitação pode prejudicar a formulação e implementação de políticas eficazes e mutuamente fortalecedoras, que geram o crescimento econômico e reduzem as disparidades regionais. A ideia de capacitação é atraente, mas não é uma tarefa fácil. Dada a dificuldade de construir uma capacitação efetiva, e as limitações dos orçamentos públicos, os esforços devem ser, portanto, altamente estratégicos (OCDE, 2007c). Cinco capacidades são particularmente relevantes para a política de desenvolvimento regional em todos os níveis de governo:

1. **Força de trabalho profissional qualificada:** capacidade administrativa, e infraestrutura para projetar e executar projetos técnicos que exigem o uso de competências profissionais; avaliar e recompensar a competência profissional; e recrutar e reter pessoal qualificado. Orientar os atores sobre a importância da abordagem territorial no desenvolvimento regional.
2. **Gestão dos diversos atores em um contexto cooperativo:** capacidade de identificar e gerenciar o envolvimento dos diversos atores, por meio de sistemas de consulta e participação durante os processos. Isso exige capacidade de cooperação entre os atores, para identificar e validar os pontos de contato, tomar decisões conjuntas e resolver conflitos durante a formulação de políticas e durante sua implementação.
3. **Monitoramento, avaliação, e ajuste:** capacidade de projetar, monitorar e avaliar ações e planos de políticas e usar os resultados da avaliação para fazer os ajustes intermediários necessários, de modo a assegurar a realização dos objetivos da política.
4. **Gerenciamento de recursos estratégicos:** capacidade de financiar bens públicos para o desenvolvimento regional e de atrair investimentos privados para o local.
5. **Responsabilidade pela prestação de contas:** capacidade de elaborar e respeitar acordos (contratos), fazer cumprir os compromissos e cobrar responsabilidade pelos resultados.

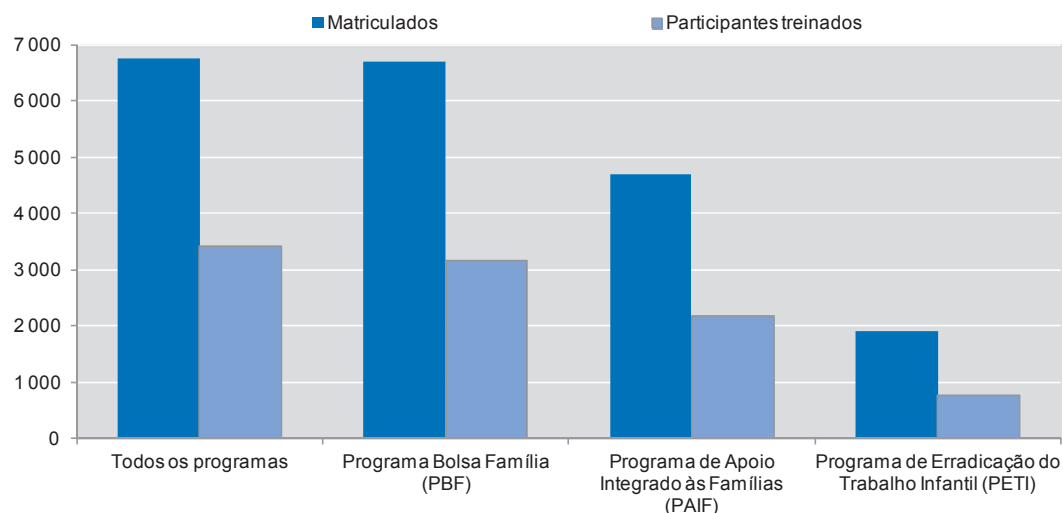
Essas capacidades foram identificados com base em sua relação com as principais características da política de desenvolvimento regional: *i*) a necessidade de atender ao duplo objetivo de redução da desigualdade, aumentando também a competitividade regional, para o estimular o crescimento econômico; *ii*) o contexto de governança multinível e cooperação; *iii*) a dependência na cooperação intersetorial para a concepção e implementação; *iv*) a necessidade de envolvimento dos diversos atores, tais como o governo, a sociedade civil, o setor privado e os cidadãos; e *v*) a natureza de longo prazo das intervenções e dos resultados.

Fonte: OCDE (2007), *OECD Rural Policy Reviews: Mexico 2007*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264011687-en.

No caso do programa Bolsa Família, a avaliação da política realizada em 2004 pelo TCU revelou uma série de deficiências a nível municipal na gestão do programa, que eram devidas não só à falta de acesso à informação, mas também à falta de prática e *know-how* em gerenciamento de projetos. O programa exigia investimento na capacitação de gestores dos programas em nível municipal, para garantir a eficácia. O TCU

recomendou que o Ministério do Desenvolvimento Social investisse na capacitação dos gestores municipais do programa Bolsa Família. Entre 2007 e 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social priorizou a oferta de serviços de aprendizagem a distância para a gestão de vários programas de desenvolvimento social. O treinamento realizado em 2009 revela que o MDS realmente aumentou o apoio à capacitação, mas que este é ainda insuficiente para atender à demanda: os cursos oferecidos atingiram menos de 50% da demanda total (Figura 3.6).

Figura 3.6. Oferta de treinamento e capacitação municipal pelo Ministério do Desenvolvimento Social



Fonte: TCU (2009) com base no Ofício n. 775/SENARC/MDS, 25 de março de 2009.

O treinamento pode ajudar a construir capacitação, mas a troca de experiências também é útil. Um mecanismo simples de compartilhamento de conhecimentos entre os gestores no Brasil é a instituição de prêmios pela disseminação de boas práticas, e a criação de observatórios para compartilhar experiências e aprendizagem. Ambos foram instituídos, no caso do programa Bolsa Família. O Ministério do Desenvolvimento Social criou um Observatório, em que cada estado e o município pode inscrever uma boa prática, relacionada a uma das seguintes categorias: inscrição no Cadastro Único, gestão dos benefícios, gestão dos requisitos, gestão integrada, fiscalização, controle social, coordenação com programas complementares, monitoramento das famílias. O MDS então divulga as melhores práticas entre as comunidades, através de uma plataforma *web*. Dentro do mesmo espírito, o MI estabeleceu um prêmio para o melhor projeto de desenvolvimento regional. Os municípios, portanto, têm um incentivo para compartilhar informações sobre seus projetos, e isso permite que o MI crie um banco de dados de projetos bem sucedidos de desenvolvimento regional, que podem ser replicados em outros municípios.

Não é apenas o nível municipal que sofre com a baixa capacitação: após anos de turbulência econômica, que limitaram a realização de projetos de investimento de longo prazo, as administrações federal e estaduais também se ressentem da falta de quadros capacitados para o planejamento, com capacidade técnica para elaborar projetos de investimento e conduzir processos licitatórios. As disparidades de capacitação nos estados, para apresentar projetos de investimento estruturados, ficaram evidentes na fase

de projeto do PAC, já que alguns estados tinham muita dificuldade de elaborar projetos. Isso explica, em parte, a repartição desigual dos fundos da PAC entre os estados.

Aumentando a participação da sociedade civil

Um dos principais pilares da agenda de desenvolvimento social atual do Brasil é a redução da distância entre os cidadãos e o estado (especialmente nas áreas pobres e marginais). A crescente participação da sociedade civil e a conscientização dos cidadãos sobre as políticas públicas são essenciais para aumentar a capacidade das políticas de atender as necessidades específicas e a responsabilidade política de aperfeiçoar o funcionamento do sistema democrático. Em um país onde há grandes disparidades entre pessoas e territórios, é um desafio construir não só um estado, mas também uma identidade nacional. A Constituição brasileira de 1988 institucionalizou a participação da sociedade civil nas políticas públicas, com a criação dos conselhos municipais. Essas instituições promovem a participação da sociedade civil na concepção, implementação e controle da ação pública. Eles aparecem com frequência em áreas como saúde, educação, assistência social e meio ambiente, mas também existem conselhos municipais de desenvolvimento urbano, proteção do idoso, cultura, etc.

Nos últimos anos, aumentou a participação pública no processo de políticas, embora ainda persistam altos níveis de exclusão e fragilidade social. O MI desempenha um papel importante nas iniciativas voltadas à promoção da abordagem participativa na política pública. Foram desenvolvidos brochuras informativas e recursos audiovisuais, para divulgar informações básicas sobre as políticas regionais e as iniciativas governamentais de desenvolvimento regional. Estas ferramentas tradicionais vêm acompanhadas de plataformas baseadas na *web* para promover o engajamento da comunidade na discussão de políticas públicas, e aumentar a informação e a transparência da ação da política pública. O MI promoveu também a Expo-regiões, uma iniciativa voltada a aumentar a visibilidade das políticas públicas no território e contribuir para o estabelecimento de um sistema de informação regional sobre políticas territoriais. O MI fomentou a participação da sociedade civil em ações territoriais integradas para apoiar os APLs, e a estruturação de iniciativas em torno de programas de infraestrutura, como a integração da bacia do Rio São Francisco, no Nordeste.

Um dos objetivos específicos do programa Bolsa Família é o “controle social” da política. No entanto, a avaliação realizada pelo TCU em 2004 revelou que não havia nenhuma instituição explicitamente responsável pelo controle social. Foi então introduzida uma lei em 2004, que criou as Instâncias de Controle Social (ICS), que são compostas pelos representantes da sociedade civil, que participam também da execução do programa. De acordo com uma avaliação feita em 2009, esta foi a área em que o programa Bolsa Família menos avançou: em 2009, 5 561 municípios instituíram instâncias de controle social, com 51 895 participantes, 48% do governo e 52% da sociedade civil.

A iniciativa dos Territórios da Cidadania também visa promover a participação dos cidadãos na política pública, por meio da Internet e fóruns de discussão. Além disso, os colegiados territoriais dos Territórios da Cidadania incluem representantes da sociedade civil organizada (ONGs, sindicatos, associações de cidadãos, etc.). Esses conselhos de administração discutem as propostas (Matriz de Ações) apresentadas pelo governo federal a cada ano, que incluem um menu de opções que podem ser implementadas nos territórios.

Conclusão

A descentralização é um processo histórico longo no Brasil, caracterizado por avanços e retrocessos, e que se intensificou com a maior autonomia municipal concedida pela Constituição de 1988. O Brasil ainda está explorando os diferentes mecanismos de governança multinível e a coordenação das políticas multidimensionais. Este capítulo demonstrou que existem desafios importantes na coordenação da ação governamental entre os setores e entre os níveis de governo, tais como lidar com a ampla autonomia dos estados e municípios, e superar a múltipla fragmentação (horizontal e vertical) das políticas, num contexto onde existe carência de capacitação de atores cruciais para o desempenho de suas atribuições. Ainda assim, houve muito progresso desde 2003, com a criação das novas instituições e instrumentos de coordenação. Esta fase de experimentação talvez ainda inclua a sobreposição de diferentes iniciativas, ou alguma duplicação de esforços institucionais, mas isso é normal nesta fase do processo. Agora é chegada a hora de avaliar a eficácia dos diferentes instrumentos criados, para disseminar e fortalecer aqueles que parecem funcionar melhor, e aperfeiçoar a coerência global do sistema. Esse investimento nas instituições de governança é um passo necessário para maximizar os benefícios das políticas voltadas à implementação da ambiciosa agenda do Brasil.

Notas

1. A grande parcela de receitas municipais não está bem ilustrada na Figura 3.1 e no Anexo 3.A4, porque as Estatísticas de Renda da OCDE utilizaram as diretrizes revisadas da versão 2008 do Sistema de Contas Nacionais, que atribui os impostos ao nível de governo que os coleta, e não ao nível de governo que os recebe. No caso do Brasil, os estados atuam como agentes coletores para os municípios. Nas Estatísticas de Renda da OCDE, as receitas que na prática pertencem aos municípios, aparecem como receitas estaduais.
2. Para mais informações sobre a taxonomia de transferências da OCDE, ver Bergvall et al. (2006).
3. A substituição de impostos partilhados por repasses dirigidos apresenta prós e contras. Ver Bergvall et al. (2006).
4. A Câmara incluiu representantes do Ministério da Agricultura e Pecuária, o Ministério das Cidades, e os Ministérios da Ciência e Tecnologia, Comunicações, Cultura, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Industrial e Comércio Exterior, Desenvolvimento Social, Educação, Fazenda, Integração Nacional, Justiça, Meio Ambiente, Minas e Energia, Planejamento Orçamento e Gestão, Relações Exteriores, Saúde, a Secretaria de Assuntos Institucionais, a Secretaria Especial da Pesca, e os Ministérios do Trabalho, Transportes e Turismo.
5. Em Sidney em 2000, “ficou claro que a única maneira de fornecer o que não seriam apenas serviços de apoio, mas facetas essenciais dos Jogos, era por meio de um forte envolvimento das agências e departamentos governamentais no processo de organização. Em lugar de depender do apoio fragmentado, ficou óbvio que o apoio do

governo poderia ser prestado de maneira coordenada, por meio de um único órgão, o que resultou na criação do OCA” (Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos de Sidney).

6. O conselho inclui o presidente da Autoridade Olímpica, seu diretor, três representantes do governo federal, representantes do município do Rio de Janeiro, um representante do estado do Rio de Janeiro, um representante da sociedade civil e um do Comitê Rio 2016. Para mais informações, ver a Lei Nº 12.396, de 21 de Março de 2011” (www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12396.htm).
7. O acordo foi negociado e assinado pelo Canadá, a Província de British Columbia, a cidade de Vancouver, a cidade balneária de Whistler, a Autoridade Olímpica Canadense, O Comitê Paralímpico Canadense, e a Comissão de Licitação Vancouver 2010.
8. A Constituição brasileira de 1988, em seu Artigo 20, especifica um vasto domínio público que inclui as terras fronteiriças desocupadas essenciais para a defesa nacional, as terras ribeirinhas, as praias, o mar territorial, as áreas de marés, os recursos minerais do subsolo, a plataforma continental, e as terras de propriedade do governo federal, ocupadas ou não.
9. Esta é uma estimativa conservadora. Em testemunho na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra, estimou-se que chega a 200 milhões de hectares a extensão das terras que não constam de nenhum cadastro no Brasil (República Federativa do Brasil Congresso Nacional Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra, 2005).
10. Isto foi calculado pela subtração da área de terra registrada, terras indígenas, parques nacionais, áreas de conservação (principalmente na Amazônia), terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA), e as terras de propriedade pública. Desconta também os rios, lagos, córregos e outros corpos de água (República Federativa do Brasil Congresso Nacional Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra, 2005). O estudo atribui o cálculo ao II Plano Nacional de Reforma Agrária, citando as seguintes fontes de dados: *Apuração Especial do SNCR-INCRA* (outubro de 2003), ISA, *Censo Agropecuário do IBGE* (1995-1996), e *INCRA Estatísticas Cadastrais* (1998).
11. *Grileiros* são falsificadores profissionais de títulos. Esta designação é derivada do termo em português, *grilo*, um inseto. Para alterar a aparência do título, para que parecesse antigo, os *grileiros* colocavam o papel falsificado em um armário cheio de grilos por uma semana, o que tornava o documento amarelado, parecendo desgastado pelo tempo (Donovan, 2007).
12. Para mais informações, consultar o Catálogo de Metadados do INDE (www.metadados.inde.gov.br), os dados geoespaciais do IBGE (www.metadados.ibge.gov.br), e o INDE (www.inde.gov.br).
13. Isto está de acordo com as regulações adotadas oficialmente, baseadas no ISO TC 211-19 115 e 19 139 padrões (www.concar.gov.br/arquivo/Perfil_MGB_Final_v1_hologado.pdf).

Bibliografia

- Afonso, J.R. e L. de Mello (2002), “Brazil: An Evolving Federation”, *Managing Fiscal Decentralization*, editado por E. Ahmad e V. Tanzi, Routledge, Londres.
- Azuela, A. e E. Duhau (1998), “Tenure Regularization, Private Property and Public Order in Mexico”, em E. Fernandes e A. Varley (eds.), *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed, Londres.
- Bergvall, D., C. Charbit, D-J. Kraan e O. Merk (2006), “Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 3, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/5k97b11z2hxw-en.
- Blöchliger, H. e C. Charbit (2008), “Fiscal Equalisation”, *OECD Journal: Economic Studies*, OECD Publishing, Paris.
- Blöchliger, H., O. Merk, C. Charbit e L. Mizell (2007), “Fiscal Equalisation in OECD Countries”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 4, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/5k97b11n2gxx-en.
- Castanhar, J.C. (2003), “Fiscal Federalism in Brazil: Historical Trends, Present Controversies and Future Challenges”, *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-32 de outubro de 2003.
- CEPAL/PNUD/OIT (2008), *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: A experiência brasileira recente*, Brasília.
- Charbit, C. (2011), “Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2011/04, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/5kg883pkxkhc-en.
- Charbit, C. e V. Michalun (eds.) (2009), “Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/221253707200.
- Comitê Organizador das Olimpíadas de Seul (1989), Relatório Oficial, Korea Textbook Co., Ltd.
- Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos de Sydney (2001), www.olympic.org/ioc-governance-organising-committees, acessado em 15 de dezembro de 2012.
- de Mello, L.R. (2001a), “Social Spending in Brazil: Education and Health Care”, *Brazil: Selected Issues and Statistical Appendix*, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.
- de Mello, L.R. (2001b), “Social Spending in Brazil: Recent Trends in Social Assistance”, *Brazil: Selected Issues and Statistical Appendix*, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.

- de Mello, L. (2006), “Fiscal Responsibility, Legislation and Fiscal Adjustment: The Case of Brazilian Local Governments”, *Policy Research Working Paper Series 3812*, The World Bank.
- de Mello, L. e M. Hoppe (2005), “Education Attainment in Brazil: The Experience of FUNDEF”, *Economics Department Working Papers*, No. 424, OECD Publishing, doi: 10.1787/556807485718.
- de Mello, L. e S. Lago-Peñas (2012), “Local Government Cooperation for Joint Provision: The Experiences of Brazil and Spain with Inter-Municipal Consortia”, *Working Paper 12-18*, Centro Internacional de Política Pública.
- Donovan, M.G. (2007), “At the Doors of Legality: Planners, *Favelados*, and the Titling of Urban Brazil”, dissertação de doutorado, Department of City and Regional Planning, University of California, Berkeley.
- Fortes, L.P. Souto (2011), “Correspondência ao Secretariado da OCDE”, 8 de abril.
- Governo do Canadá et al. (2002), “Annex E. Covenant of the Government of Canada. Vancouver’s Candidacy for the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games” em “Multi-party Agreement for the 2010 Olympic and Paralympic Games”, 14 de novembro, www.canada2010.gc.ca/role/gc/020102MPA-eng.cfm.
- Greenpeace (2005), “Grilagem de terras na Amazônia: Negócio bilionário ameaça a floresta e populações tradicionais”, www.greenpeace.org.br/amazonia/pdf/grilagem.pdf.
- IBGE (2009), IBGE estudo de Indicadores de Desenvolvimento Sustentavel (2008), www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1156&id_pagina=1.
- Lim, G.C. (1987), “Land Markets and Public Policy: A Conceptual Framework”, *Habitat International*, Vol. 11, No. 1.
- Melo, M., C. Pereira e S. Souza (2010), “The Political Economy of Fiscal Reform in Brazil: The Rationale for the Sub-optimal Equilibrium”, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- Ministério das Cidades (2004), *Planejamento territorial urbano e política fundiária, Cadernos MCidades Programas Urbanos* Séries, No. 3, Brasília.
- Ministério das Cidades (2006), “Ficha de situação gerente da meta: Mês de referencia da situação: 2006/11. Papel Passado – Regularização Fundiária”, impresso não publicado.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário (2002), *O Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário*, Brasília.
- Ministério do Desenvolvimento Econômico da Itália (2007), “Measurable Objectives for Essential Services”, acessado em outubro de 2008, www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/eng/ml.asp.
- Ministério da Saúde do Brasil (n.d.), “Estratégia de saúde familiar: A contribuição Brasileira para o desenvolvimento da saúde”, Brasília.
- Mont’Alverne Duarte, A.J., A.M. da Silva, E.M. Luz e J.C. Gerardo (2009), “Tranferências fiscais intergovernamentais no Brasil: Avaliação das transfêrencias federais, com ênfase no sistema único de saúde”, CEPAL, *Serie Gestión Pública, Instituto Latinoamerican y del Caribe de Planificación Económica y Social*, Santiago do Chile.

- Nóbrega, M. (2001), “Renúncia de receita, guerra fiscal e gasto fiscal: uma abordagem do Art. 14 da LRF”.
- Nunes, E.P. (2004), “A Case Study in Brazil: The Main Challenges by Land Administration”, UN, FIG, PC IDEA Inter-regional Special Forum on the Building of Land Information Policies in the Americas, Aguascalientes, Mexico, 26-27 de outubro, www.fig.net/pub/mexico/papers_eng/ts5_nunes_eng.pdf.
- OCDE (2006), *OECD Territorial Reviews: France 2006*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264022669-en.
- OCDE (2007a), *Revenue Statistics 2007*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/rev_stats-2007-en-fr.
- OCDE (2007b), *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264008755-en.
- OCDE (2007c), *OECD Rural Policy Reviews: Mexico 2007*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264011687-en.
- OCDE (2008a), *Latin American Economic Outlook 2009*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/leo-2009-en.
- OCDE (2008b), *OECD Territorial Reviews: Norway 2007*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264038080-en.
- OCDE (2009a), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264056299-en.
- OCDE (2009b), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264076525-en.
- OCDE (2009c), *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264060791-en.
- OCDE (2010a), *Revenue Statistics 2010*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/rev_stats-2010-en-fr.
- OCDE (2010b), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2010*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264081888-en.
- OCDE (2010c), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264067189-en.
- OCDE (2010d), *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264087255-en.
- OCDE (2010e), *Tax Expenditure in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264076907-en.
- OCDE (2011a), *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class is Latin America?*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/leo-2011-en.
- OCDE (2011b), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-Level Governance Lessons from the Crisis*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264114470-en.
- OCDE (2011c), *Revenue Statistics in Latin America*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264110540-en-fr

- OCDE/Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Inter-American Center of Tax Administrations (2011), *Revenue Statistics in Latin America*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264110540-en-fr.
- Pacheco, C.A. (2010), “Sistemas locais de inovação no Brasil: Um estudo comparado dos SLI de Alagoas, Paraíba, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo”, paper produzido por solicitação da OECD.
- Prado, S. (2009), “Revenue Sharing, Participation and Equalisation Funds in Brazil”, *Forum Fiscal dos Estados Brasileiros*, Caderno No. 6.
- Presidência da República (2010), *Relatório Nacional de Acompanhamento: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, coordenação IPEA-SPI/MP, IPEA, Brasília.
- República Federativa do Brasil Congresso Nacional Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra (2005), “Relatório final CPMI da terra. Segunda parte do diagnóstico da questão Agrária”, impresso não publicado.
- Secretaria do Patrimônio da União (2006), *Manual de Regularização Fundiária em Terras da União*, Secretaria do Patrimônio da União, Brasília.
- Souza, Maria Angela de Almeida (2002), “O Recife das Terras de Marina”, *Revista do Instituto Arquelógico, Histórico e Geográfico Pernambucano*, Recife, IAHGPE.
- Statistics Norway (2002), “KOSTRA”, www.ssb.no/english/subjects/00/00/20/kostra_en.
- TCU (Tribunal de Contas da União) (2009), *Relatório de Monitoramento: Programa Bolsa Família, TC n. 001.870/2009-7, fiscl. N. 12/2009, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, Seprog*, Distrito Federal, Brasília.
- Vammalle, C. e C. Charbit (2010), “Fiscal Federalism: Recent Developments and Future Trends”, em *Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective*, Antti Moisio (ed.), Government Institute for Economic Research, VATT, Helsinki, Finlândia.

*Anexo 3.A1***Infraestrutura social e indicadores econômicos**

Tabela 3.A1.1. Indicadores utilizados na Tabela 3.1

	IDH	Analfabetismo	Mortalidade Infantil	Acesso à saúde	Densidade de rodovias pavimentadas	Acesso a água	Coefficiente Gini	Renda média <i>per capita</i>
		% de analfabetos acima de 15 anos de idade	Mortes antes de 1 ano por 1 000 nascimentos	N° de estabelecimentos de saúde por 10 000 pessoas	km de rodovias pavimentadas por km ²	% de domicílios com acesso seguro à água		Em BRL
Classif. alta	Acima de 0.84	Abaixo de 7	Abaixo de 19	Acima de 7	Acima de 0.09	Acima de 88%	0.463 a 0.486	Acima de 1 300
Classif. média	0.80 a 0.84	7 a 9.8	10 a 29	5.5 a 7	0.045 a 0.09	82% a 88%	0.486 a 0.518	1 000 a 1 300
Classif. baixa	0.75 a 0.80	9.8 a 17.6	29 a 40	4 a 5.5	0.010 a 0.045	74% a 82%	0.518 a 0.544	800 a 1 000
Classif. muito baixa	Abaixo de 0.80	Acima de 17.6	Acima de 40	Abaixo de 4	Abaixo de 0.01	Abaixo de 74%	0.544 a 0.596	Abaixo de 800

*Anexo 3.A2***Repasses intergovernamentais no Brasil**

Tabela 3.A2.1. Principais transferências intergovernamentais no Brasil (2006)

	Total consolidado (federal, estados e municípios)	Categoria	
		Uso geral	Carimbados
Transferências correntes	165 271	76.13%	23.87%
Transferências Intergovernamentais	159 474	75.26%	24.74%
Transferências federais para os estados	61 845	71.56%	28.44%
Parcela do FPE	29 251	100.00%	
Transferências de recursos do SUS	8 570		100.00%
Transferências de recursos do FNDE	2 700		100.00%
Transferências de recursos do FUNDEF	4 623		100.00%
Outras transferências do governo federal	16 701	89.84%	10.16%
Transferências federais para os municípios	46 556	64.32%	35.68%
Parcela do FPM	20 880	100.00%	
Transferências de recursos do SUS	12 080		100.00%
Transferências de recursos do FNDE	5 879	80.23%	19.75%
Transferências de recursos do FUNDEF	2 618		100.00%
Outras transferências do governo federal	5 099	85.27%	14.71%
Transferências dos estados para os municípios	40 496	100.00%	0.00%
Parcela do ICMS	28 398	100.00%	
Parcela do IPVA	5 256	100.00%	
Transferências de recursos do FUNDEF	4 952	100.00%	
Outras transferências dos estados	1 899	99.47%	0.00%
Outras transferências intergovernamentais ¹	10 578	50.38%	49.63%
Outras transferências correntes ²	5 796	100.00%	

Fonte: Mont'Alverne Duarte et al. (2009), "Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: Avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde", CEPAL, *Serie Gestión Pública*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile.

Anexo 3.A3

Participação dos governos subnacionais
nas receitas fiscais em países da OCDETabela 3.A3.1. Atribuição de receita fiscal aos subsetores do governo geral,
como porcentagem da receita fiscal total (2008)

	Supra nacional	Central	Estado ou região	Local	Fundos de Seguridade Social
Países federativos e regiões da OCDE					
Alemanha	0.8	30.6	22.5	8.4	37.6
Austrália		81.9	14.9	3.2	-
Áustria	0.3	52.7	9.8	9.7	27.5
Bélgica	1.0	46.9	16.0	4.5	31.7
Canadá		43.1	39.1	9.1	8.7
Espanha (1)	0.4	32.4	22.3	8.9	35.9
Estados Unidos		38.9	20.8	15.2	25.1
México		84.3	1.9	1.1	12.7
Suíça		37.2	24.6	15.2	23.0
Média não ponderada, OCDE federal e regional	0.6	49.8	19.1	8.4	22.5
Países federativos, AL selecionados²					
Argentina		69.2	14.3		16.6
Brasil		48.5	23.3	3.8	24.4
Colômbia ¹		74.9	2.8	11.1	11.2
México		84.3	1.9	1.1	12.7
Rep. Bolivariana da Venezuela		94.7			5.3
Média não ponderada, AL ²		74.3	10.6	5.3	14.0
Países unitários da OCDE					
Chile		89.1		6.1	4.7
Coreia		61.5		16.7	21.8
Dinamarca	0.5	72.7		24.8	2.0
Eslovênia	0.5	53.1		8.9	37.4
Finlândia	0.3	49.7		22.0	28.0
França	0.2	36.1		12.1	51.5
Grécia	0.4	60.5		0.8	38.3
Holanda	0.9	58.8		3.3	37.0
Hungria	0.3	62.3		6.4	31.0
Irlanda	0.4	81.8		2.6	15.2
Islândia		74.1		25.9	-
Israel		76.0		7.5	16.5
Itália	0.3	52.4		16.1	31.2
Japão		32.9		28.4	38.6
Luxemburgo	0.1	67.6		4.5	27.7
Noruega		88.2		11.8	-
Nova Zelândia		93.7		6.3	-
Polônia	0.4	53.0		13.5	33.1
Portugal	0.3	59.6		6.6	33.5
Reino Unido	0.5	75.7		4.8	19.0
República Checa	0.5	40.4		14.5	44.6
República Eslovaca	0.8	47.5		11.6	40.1

Tabela 3.A3.1. Atribuição de receita fiscal aos subsetores do governo geral, como porcentagem da receita fiscal total (2008) (cont.)

	Supra nacional	Central	Estado ou região	Local	Fundos de Seguridade Social
Suécia	0.4	53.0		34.7	11.9
Turquia		66.3		8.7	25.0
Média não ponderada, OCDE unitário	0.4	62.8		12.4	24.5
Países unitários, AL selecionados²					
Chile		89.1		6.1	4.7
Costa Rica		69.5		2.6	27.9
El Salvador		89.0			11.0
Guatemala		86.5		1.3	12.3
Peru		87.3		3.6	9.1
República Dominicana		99.6			0.4
Uruguai		78.7			21.3
Média não ponderada, AL ²		85.7		3.4	12.4

Notas: Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

1. País constitucionalmente não federativo com grande autonomia das entidades territoriais. 2. Representa um grupo selecionado de países latinoamericanos. o Chile e o México também fazem parte do grupo dos 33 da OCDE.

Fonte: OCDE (2010), *Revenue Statistics 2010*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/rev_stats-2010-en-fr e OCDE/Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Inter-American Center of Tax Administrations (2011), *Revenue Statistics in Latin America*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264110540-en-fr.

*Anexo 3.A4***Alocação de responsabilidades nos diferentes níveis de governo do Brasil**Tabela 3.A 4.1. **Alocação de responsabilidades nos níveis de governo do Brasil**

Função	Federal	Estadual	Municipal
Educação			
Educação pré-escolar		X	X
Educação primária		X	X
Educação secundária		X	X
Vocacional e técnico	X		
Educação superior	X		
Saúde pública			
Hospitais	X	X	X
Proteção à saúde	X	X	X
Bem estar social			
Jardim de infância e creches		X	X (maioria)
Serviços de bem estar familiar	X	X	X
Asilos	X	X	X
Seguridade Social	X (maioria)	X	X
Exploração direta e indireta dos sistemas logísticos dos aeroportos, portos, rodovias, ferrovias, energia e telecomunicações	X	X (rodovias)	X (rodovias)
Gestão da água e alocação de usos	X		
Proteção ambiental e patrimônio histórico	X	X	X
Desenvolvimento urbano (diretrizes e infraestrutura)	X (ambos)	X (infraestrutura)	X (infraestrutura)

Anexo 3.A5

Contas Gerais do Governo

Tabela 3.A5.1. Contas Gerais do Governo (2008)

Em BRL mil

Orçamento do governo federal 2008*

TIPO	Governo geral	Federal	Estadual	Municipal (**)
I. Receita total	1 158 736 649	714 699 064	403 401 384	240 171 619
I.1. Receita fiscal	556 787 467	254 624 172	254 970 466	47 192 830
IPI	37 361 124	37 361 124	0	0
ICMS	217 297 922	0	217 297 922	0
Imposto sobre importação	17 171 274	17 171 274	0	0
Imposto sobre serviços (ISS)	23 366 441	0	708 864	22 657 577
Imposto sobre operações financeiras (IOF)	20 340 268	20 340 268	0	0
Imposto sobre propriedade urbana (IPTU)	12 718 387	0	338 956	12 379 431
Imposto sobre veículos automotores (IPVA)	16 629 265	0	16 629 265	0
Imposto de renda (IR)	179 249 426	179 249 426	0	0
Outros impostos	32 653 360	502 080	19 995 458	12 155 822
I.2. Receitas recebidas	404 191 720	380 455 794	16 804 168	6 931 758
Contribuições sociais	394 349 186	373 590 770	16 286 006	4 472 409
Contribuições econômicas	9 842 534	6 865 024	518 162	2 459 348
I.3. Outras receitas	197 757 462	79 619 098	131 626 750	186 047 031
II. Gasto total	1 056 316 548	642 788 679	376 914 414	236 148 873
II.1. Pessoal	425 057 162	130 829 102	186 817 570	107 410 490
II.2. Transferências Intergovernamentais ¹	0	133 075 503	65 877 836	582 079
II.3. Transferência de ajuda e	200 435 491	199 562 012	401 379	472 099
II.5. Outras despesas ³	430 823 895	179 322 061	123 817 629	127 684 205
III. Resultado primário (I-II)	102 420 101	71 910 385	26 486 971	4 022 746
IV. Juros nominais ²	174 344 310	108 560 465	55 645 877	10 137 968
V. Resultado nominal (III-IV)	(71 924 209)	(36 650 081)	(29 158 907)	(6 115 222)

Notas: * Não inclui as operações do Banco Central ou agências estaduais. ** Grau de cobertura de 76% dos municípios brasileiros. 1. O número consolidado exclui as transferências intergovernamentais. 2. Calculados pelo conceito de competência (Bacen). 3. Integralização de cotas do FSB no Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização (FFIE) conforme previsto na Lei nº 11 887/2008, na MP nº 452/2008 e no Decreto nº 6 713/2008.

Fonte: STN e Bacen; elaboração STN/CESEF.

*Anexo 3.A6***Participação dos diferentes impostos nas receitas dos diferentes níveis de governo****Tabela 3.A6.1. Participação dos diferentes impostos nas receitas fiscais dos níveis de governo (2008)**

	Federal	Estadual	Municipal
Receitas fiscais	100.00%	100.00%	100.00%
Imposto sobre produtos industrializados (IPI)	14.67%		
Imposto sobre bens e serviços (ICMS)		85.22%	
Imposto sobre importação	6.74%		
Imposto sobre serviços (ISS)		0.28%	48.01%
Imposto sobre operações financeiras (IOF)	7.99%		
Imposto sobre propriedade urbana (IPTU)		0.13%	26.23%
Imposto sobre veículos automotores (IPVA)		6.52%	
Imposto de renda (IR)	70.40%		
Outros impostos	0.20%	7.84%	25.76%

Fonte: Tesouro Nacional do Brasil.

*Anexo 3.A7***Combinação de receitas por Estado no Brasil**Tabela 3.A7.1. **Composição da receita por estado (2006)**

Estado/região	Participação em receitas correntes de		
	Impostos próprios (%)	Outros impostos próprios (%)	Transferências intergovernamentais (%)
Norte	47.2	4.9	47.8
Roraima	19.9	3.6	76.5
Amapá	22.2	4.5	73.3
Acre	25.5	4.2	70.3
Tocantins	33.1	5.5	61.3
Rondônia	51.9	6.2	41.9
Pará	53.2	5.8	41
Amazonas	65.7	3.6	30.7
Nordeste	54.2	5.4	40.4
Piauí	39.8	4.3	55.9
Maranhão	43.2	4	52.9
Alagoas	45.4	3.9	50.8
Sergipe	45	8.8	46.2
Paraíba	47	7.2	45.9
Rio Grande do Norte	50.8	5.1	44.1
Ceará	56.9	5.3	37.8
Pernambuco	59.8	3.1	37.1
Bahia	62	7.1	31
Centro-Oeste	69.9	7.7	22.4
Mato Grosso	66.2	8.4	25.4
Goiás	68.6	8.5	23
Mato Grosso do Sul	72	6.9	21.1
Distrito Federal	72.8	7	20.21
Sudeste	74.3	10.4	15.3
Rio de Janeiro	59	16.5	24.5
Minas Gerais	72.6	8.2	19.2
Espírito Santo	77.3	7.7	15
São Paulo	80.8	8.9	10.4
Sul	69.5	7.8	22.7
Santa Catarina	63.4	9.4	27.3
Paraná	66.6	9.9	23.6
Rio Grande do Sul	74.4	5.6	20.1
BRASIL	67.3	8.4	24.2

Fonte: Mont’Alverne Duarte, A.J. et al. (2009), “Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: Avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde”, CEPAL, *Serie Gestión Pública*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago do Chile.



From:
OECD Territorial Reviews: Brazil 2013

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264123229-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2013), "Governança multinível para políticas de desenvolvimento regional mais eficazes", in *OECD Territorial Reviews: Brazil 2013*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264189058-7-pt>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.