

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS DESCENTRALIZADAS: O ESTUDO DO FUNDEF

Introdução

O processo de descentralização da gestão de recursos nos setores sociais, foi defendido e por várias correntes que apontavam este como um caminho para maior igualdade e eficiência administrativa. A administração de recursos de forma descentralizada (aqui entendida como a municipalização da gestão de recursos) combinaria a participação com eficiência já que na esfera municipal a proximidade entre os atores sociais coletivos e as autoridades públicas poderiam aumentar a *accountability*¹ do governo, reduzindo o sentimento de impotência do cidadão comum e motivando sua maior participação. (Diniz e Prates)

Entretanto experiência de mais de uma década de reformas em vários setores sociais no Brasil, que pretendiam alcançar eficiência administrativa e a igualdade através da descentralização, apontaram que a relação entre políticas de descentralização e bom governo não é tão linear quanto esta visão normativa apontava. (FUNDAP)

Estudos baseados numa vasta gama de perspectivas foram realizados apontando diferentes fatores influenciando o sucesso da descentralização como estratégia de reforma do estado. Estas perspectivas se dividem entre aquelas que apontam para (i) fatores institucionais (ênfatisando o importante papel a ser desempenhado pelo governo central na formulação de políticas deliberadas, contendo regras que equilibrem o pacto federativo e que contenham mecanismos de controle/accountability dos governos locais), e perspectivas que apontam para (ii) fatores ambientais (estas relevam a importância do contexto na implementação das políticas, sejam estes fatores ligados aos desenvolvimentos socio-econômico ou da cultura política dos municípios em questão). Neste contexto inserimos a análise do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). O FUNDEF é parte de uma política deliberada do governo central, e redefine o papel das três esferas de governo quanto ao ensino fundamental. O ministério da educação toma o papel coordenador do financiamento deste nível educacional, estabelecendo os critérios de redistribuição de recursos, deixando a

¹ Este termo é aqui entendido como a capacidade de fazer o governo responder por seus atos

execução dos gastos a cargo dos governos estaduais e municipais. A gestão do ensino fundamental continua a ser partilhada pelas esferas estaduais e municipais de governos, mas os recursos passam a ser distribuídos de acordo com o tamanho das redes de ensino fundamental destas esferas de governo.

A aposta do governo é de que “o FUNDEF permitirá a consolidação de um bloco de receitas, com aumento de recursos para o ensino fundamental, mediante a complementação da União e o efetivo cumprimento dos dispositivos constitucionais, e que esses recursos serão destinados, de forma focalizada, para alguns estados e municípios, permitindo certa redução da desigualdade, com base em mínimo nacional, e a valorização do magistério em alguns estados e localidades.”(Castro, p.9)

A questão que fazemos é: uma vez estes recursos sejam redistribuídos de forma focalizada, o FUNDEF será capaz de garantir esta implementação ao longo do território, alcançando no âmbito dos estados e dos municípios os objetivos de: a) descentralização do ensino fundamental, b) valorização do magistério (significando aumento de remuneração, capacitação de professores leigos, elaboração de planos de carreiras), c) aumento dos gastos com manutenção e desenvolvimento da educação, d) eficiência administrativa através de maior transparência na prestação de contas?

A seguir delinearemos estas perspectivas, inserindo o FUNDEF nesta discussão.

As Perspectivas Teóricas

A primeira corrente que aqui abordamos parte do pressuposto de que a ação política é estruturada por instituições políticas, isto é, normas e procedimentos operacionais que compõe as instituições estruturam o comportamento político.

Nos estudos de implementação de políticas públicas, a perspectiva *top-down* aponta para a importância de certas condições da estrutura legal necessárias para atingir uma implementação efetiva. Estas condições para uma boa implementação foram sintetizadas por Sabatier da seguinte forma: (i) objetivos claros e consistentes (estes fatores fornecem um critério de avaliação um importante recurso legal para os agentes implementadores); (ii) teoria causal adequada (onde as intervenções políticas devem incorporar uma teoria implícita sobre como efetuar mudanças sociais); (iii) processo de implementação legalmente estruturado para realçar complacência por oficiais implementadores e grupos

alvo; (iv) implementadores comprometidos, habilitados; (v) suporte de grupos de interesses; (vi) condições sócio-econômicas que não minem substancialmente o suporte político ou a teoria causal. (Sabatier)

O autor adverte que esta perspectiva rejeita a possibilidade de controle hierárquico no sentido de um comportamento fortemente constrangido, mas argumenta que o comportamento dos agentes implementadores e dos grupos alvo da política em questão podem ser mantidos dentro de limites aceitáveis ao longo do tempo se as seis condições acima descritas forem consideradas na estrutura legal que permeia a política.

No contexto específico de políticas de descentralização, o sucesso destas políticas dependem de um desenho institucional que considere: objetivos e normas e procedimentos dos agentes envolvidos claros, assim como mecanismos que controlem e incentivem os agentes implementadores (neste caso os governos subnacionais e a população alvo da política em questão).

Vários estudos a cerca de políticas de descentralização, em específico aquelas centradas no caso do Brasil, apontam que “a descentralização fiscal deve estar baseada em alguma forma de pacto federativo.”(Lobo e Afonso 1996, p.18). Assim, a descentralização não implica no esvaziamento das funções do governo central. Estudos realizados no Brasil pós-autoritário apontam que a ausência de políticas deliberadas de descentralização de âmbito federal, foi determinante do pouco sucesso ou eficiência de políticas descentralizadas nos setores de educação, saúde, habitação e assistência social. De acordo com esta visão, seriam bem sucedidas aquelas políticas que visam a construção de um arranjo cooperativo “que supõe a definição clara tanto das responsabilidades exclusivas quanto daquelas compartilhadas pelas três instâncias de governo na decisão, financiamento e implementação das iniciativas governamentais...”(Tavarez de Almeida, p.32)

Entretanto, outros proponentes desta corrente apontam que somente a descrição de objetivos e procedimentos claros não são suficientes para trazer o bom governo. O bom desempenho também dependeria da existência de mecanismos que façam dos governos locais responsáveis (*accountable*) por seus atos.

Estes mecanismos consistem, de um lado, de canais onde a população possa exercer sua voz (*voice*) (Hirschman, Banco Mundial), que tragam maior transparência e informação sobre a ação dos governos locais (Shah, Burki e Perry, Banco Mundial) e que conte com

agências de controle horizontal capazes e com limites bem definidos. (Shah, Banco Mundial, O'Donnell).

Ainda enfatizando a importância do desenho dos programas e políticas de descentralização, outros estudos enfatizam a importância de mecanismos que não só punam os governos locais, ou que possibilite a participação da população alvo, mas que incentivem o comportamento destes agentes. O estudo de Judith Tandler em vários programas bem sucedidos no estado do Ceará aponta que a estratégia adotada pelo governo central (no caso o governo estadual) contribui para a criação de um capital social, através do incentivo e coerção do governo local, incentivo aos agentes implementadores, e incentivo e organização da participação da sociedade civil no controle dos programas.

As outras perspectivas aqui abordadas relativizam a importância do desenho da política para a boa implementação. As variáveis apontadas por estas perspectivas são exógenas à lógica do desenho institucional que ampara as políticas; estão ligadas ao contexto onde as políticas são implementadas. Os fatores do contexto discutidos a seguir estão relacionados à (a) fatores de desenvolvimento sócio-econômico e (ii) a fatores de cultura política.

A corrente que aponta para a influência de fatores sócio-econômicos na implementação de políticas de descentralização é baseado na idéia de que municípios mais ricos ou localizados em regiões mais socio-economicamente desenvolvidas teriam maior possibilidade de financiar estas políticas. (Medici e Maciel, 1996) Além deste efeito, proponentes desta perspectiva apontam que “existe uma correspondência direta entre o desenvolvimento econômico, social e fiscal e o desenvolvimento e a capacidade institucional” dos municípios. (Albuquerque Santos, p.35) Assim, o desempenho de políticas sociais descentralizadas estaria relacionado a fatores (i) econômico-fiscal e (ii) político-administrativo dos municípios em questão.

A influência deste fator na implementação de políticas descentralizadas seria de grande influência num país como o Brasil com regiões apresentando disparidades de desenvolvimento sócio-econômico.²

² De acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), os estados brasileiros são divididos em “três Brasis”. A região sul, apresentando um IDH de 0.844 estaria situada no primeiro Brasil assim com a região sudeste apresentando um IDH de 0.838 (somente o Estado de Minas Gerais possui um IDH menor que 0.8). Os estados da região Centro-oeste estariam divididos entre o primeiro e o segundo Brasil apresentando um IDH de 0.826. Os

A terceira corrente, relaciona o bom desempenho institucional e o bom governo ao quanto uma sociedade se aproxima dos ideais de uma comunidade cívica (Putnan), ou de uma cultura política capaz de dar suporte ao sistema democrático.(Almond e Verba)

Putnan aponta que uma comunidade cívica está mais propensa à cooperação voluntária, e constrói assim um capital social “sob a forma de regras de reciprocidade e interesses de participação cívica.” O desempenho institucional seria melhor onde este capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cultivados e a reforçar-se mutuamente.”

De acordo com esta perspectiva, as práticas clientelistas não ocorrem simplesmente por falta de regulamentação clara e de mecanismos de controle ou falta de institucionalização – são o resultado de práticas historicamente arraigadas, “as regras informais e a cultura não só mudam mais lentamente do que as regras formais, como tendem a remodelá-los, de modo que a imposição externa de um conjunto comum de regras formais acarreta resultados amplamente divergentes.”(Putnan, p.189)

Estes fatores ligados a cultura política teriam grandes implicações para a implementação de políticas sociais principalmente num contexto de reconstrução democrática. Isto devido tanto ao baixo grau de amadurecimento da cultura de participação da sociedade (Nogueira, Diniz e Prates), pelas atitudes clientelistas e semiclientelistas dos agentes implementadores (Fox), ou por regras “informalmente institucionalizadas” seguidas por agências de controle horizontal (O’Donnell 1997).

O FUNDEF

Quais as implicações destas correntes para o estudo do FUNDEF?

A vinculação de recursos a educação não é uma prática nova e vinculações anteriores não impediram o mal uso ou desvio de recursos para gastos não referentes a manutenção e desenvolvimento da educação. Velloso no seu estudo sobre a aplicação da Emenda Calmon entre os anos 1986-88, ao constatar desvios de recursos, aponta que futuras leis que regem os gastos com a educação precisariam “aprimorar a atual regulamentação do preceito, inclusive determinando com clareza responsabilidades na apuração e na divulgação das

estados da região Norte do país estariam divididos entre o segundo e o terceiro Brasis, apresentando um IDH de 0.706. Já os estados da região Nordeste estariam todos inseridos no terceiro Brasil apresentando um IDH de 0.548. (PNUD/IPEA)

despesas em MDE, assim como as correspondentes penalidades nos casos de transgressão da lei... Entendemos, por exemplo, que o titular da pasta da educação deve ser obrigado, por lei, a apurar e divulgar amplamente, tornando de domínio público, os resultados das aplicações de impostos em MDE; que o referido titular deve ser responsabilizado perante a lei pelo não cumprimento dessa obrigação.”(Velloso p.38)

O FUNDEF traz em seu desenho algumas inovações que de acordo com a corrente institucional, seria um desenho institucional propício para uma boa implementação.

Primeiro, o FUNDEF representa um esforço do governo central de regulamentar a relação entre as três esferas de governo no setor de educação. O FUNDEF estabelece uma regulamentação da redistribuição de recursos dentro de um estado, entre as redes estadual e municipais, obedecendo o critério de números de alunos matriculados no ensino fundamental. Assim, estados ou municípios que oferecem educação fundamental recebem dinheiro para custeá-la assim como aqueles que não proporcionam o atendimento no ensino fundamental, repassam a administração de seus recursos àqueles que proporcionam este atendimento. Outro mecanismo regulamentando a relação entre as esferas de governo é a definição, pelo governo federal, de um mínimo a ser investido por aluno/ano (para 1998 e 1999 foi estabelecido o valor de R\$ 315,00). Nos estados ou municípios em que o valor per capita for inferior a este mínimo, a União fica encarregada de complementar a diferença. O governo central toma para si a função de redistribuir e complementar os recursos dos estados com receitas menores.

Além disso, a nova legislação do financiamento da educação fundamental conta com uma especificação do uso desta verba. De um lado há uma sub-vinculação onde no mínimo 60% dos recursos deverão ser direcionados à gastos com a remuneração do magistério, de outro, o restante dos recursos deverão ser usados com a manutenção e desenvolvimento da educação.³

O FUNDEF conta também em seu desenho com mecanismos que pretendem trazer maior *accountability* dos governos subnacionais. Para garantir uma conta mais transparente, os recursos do FUNDEF são depositados numa conta separada onde o titular da conta deve ser o titular da pasta de educação. Estes mecanismos pretendem dar maior autonomia e controle de gastos para os secretários de educação e maior visibilidade para os

³ Estes gastos foram melhor especificados com a nova LDB de 1996.

recursos que cada prefeitura ou governo de estado está recebendo. A legislação prevê ainda “obrigatoriedade de governos estaduais e municipais a apresentarem demonstrativos gerenciais e contábeis” (FUNDEF 1998, p.33), e estabelece a responsabilização criminal dos titulares da pasta.

Por fim, para atingir melhor o controle horizontal, o FUNDEF conta com mecanismos de controle social (os Conselhos de Acompanhamento Social do FUNDEF, composto representantes de vários segmentos da população alvo) e prevê controle direto dos fundos á nível federal, estadual e municipal através dos Tribunais de Contas. Estes últimos teriam sua ação facilitada pela maior transparência desta nova conta e são chamados a expedir instruções para regulamentar as práticas dos governos gestores do recurso.

Além dos mecanismos de controle, o FUNDEF ainda traz incentivos financeiros para os governos assumindo a gestão e para a participação dos professores através da possibilidade de aumentos salariais.

Voltamos aqui para a questão inicial, será o FUNDEF, através destes mecanismos capaz de atingir os objetivos expressos pelo MEC?

Seguimos uma análise do tipo *top-down*, começando com a decisão política dos oficiais do governo (no caso o MEC) e depois perguntamos: (a) Até que ponto os objetivos foram atingidos, ou seja, até que ponto os impactos do FUNDEF foram coerentes com os objetivos, tais como definidos pelo MEC? (b) Até que ponto as ações dos oficiais implementadores da população alvo são coerentes com os objetivos e os procedimentos descritos na decisão política? (c) Quais foram os principais fatores afetando os resultados do FUNDEF e seus impactos? (aqui consideramos os fatores tanto relativos ao desenho do FUNDEF, quanto aos fatores referentes ao contexto onde esta é implementada); e por último (d) Como foi a política reformulada ao longo do tempo com base na experiência? (Sabatier).

Como apontamos anteriormente, a implementação é um processo a ser observado ao longo do tempo, onde o impacto de certos mecanismos não são observáveis de imediato. Como o FUNDEF é uma política nova, implementada a nível nacional somente em 1998, nossa análise é apenas preliminar. Este último ponto, referente a reformulação da política poderá somente ser pincelado. Entretanto, apesar do pouco tempo desde o início da

implementação do FUNDEF, alguns resultados, mudança e continuidade do comportamento dos agentes já podem ser observados.

O FUNDEF nos Municípios: Os resultados e os Fatores condicionantes

A análise que segue foi baseada em uma pesquisa quantitativa e outra qualitativa. A pesquisa quantitativa foi baseada nos resultados obtidos através da “Pesquisa de Avaliação da Implementação do FUNDEF – 1998”, realizada pelo escritório do FUNDEF/MEC/INEP e da pesquisa sobre mudança na remuneração do magistério realizada pela FIPE em 1998. Através deste material observamos os impactos do FUNDEF á nível nacional. Além disso, a pesquisa de avaliação permitiu a observação do funcionamento do principal mecanismo de controle horizontal previsto pela nova legislação: o Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEF.

A pesquisa qualitativa visou observar com mais detalhes os objetivos alcançados pelo FUNDEF, a mudança de comportamento dos agentes implementadores e da população alvo e os principais fatores condicionando a implementação.

Como a análise que aqui se pretende está relacionada a gestão descentralizada de recursos, escolhemos, para a realização da pesquisa qualitativa, municípios que a partir do início da vigência dos mecanismos de repasse do FUNDEF passaram a receber um montante de recursos consideravelmente maior em relação ao que contribuíram para o Fundo. Estes municípios possuem duas características, em geral: uma grande rede municipal de ensino fundamental e/ou baixa arrecadação.

Escolhemos para a pesquisa municípios de Estado do Rio de Janeiro e da Bahia. Estes estados apresentavam grande descentralização das matrículas implicando em, principalmente, descentralização de recursos dos estados em direção aos municípios. Além disso, os municípios estudados representam polos opostos de desenvolvimento sócio-econômico. Os municípios do Rio de Janeiro (Itaboraí, Petrópolis e São Gonçalo), são de grande porte (mais de 100 mil habitantes) e estão localizados num estado com alto índice de desenvolvimento humano. Os municípios da Bahia (Pintadas, São Sebastião do Passé e Santo Antônio de Jesus), são de pequeno e médio portes, localizados num estado de baixo

índice de desenvolvimento humano. De acordo com a segunda corrente abordada, este seria um importante fator influenciando a implementação.⁴

Se o pressuposto de que a educação fundamental é melhor gerido pelo governo local (prefeitura), o impacto do FUNDEF em relação a descentralização (aqui entendida como municipalização) foi positivo em quase todo o Brasil. A proporção de matrículas nas redes municipais em relação às matrículas nas redes estaduais cresceu em todas as regiões. A pesquisa qualitativa mostra uma grande municipalização nos municípios de Pintadas e de São Sebastião do Passé. Entretanto o mesmo não ocorreu nos municípios de Santo Antônio de Jesus e São Gonçalo, onde esta proporção diminuiu. (ver tabelas 1 e 2)

O FUNDEF também teve um significativo impacto na valorização do magistério. Seguindo a tendência nacional, onde foi observado, através da pesquisa realizada pela FIPE, um aumento de 12,9% na remuneração do magistério entre o período de dezembro de 1997 e agosto de 1998, pudemos observar aumentos na remuneração do magistério nos seis municípios estudados, seja em forma de aumento do piso salarial, abono FUNDEF ou regência de classe. Além disso observamos que nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, diminuiu a diferença entre a remuneração das redes estaduais e municipais significando maior igualdade entre estas duas redes.(ver tabelas. (ver tabelas 3, 4 e 5)

A valorização do magistério ainda foi alcançada através da elaboração de novos planos de carreiras em 42,5% dos municípios em todo o Brasil, que somado com os municípios que já tinham um antigo plano chegam a 72,4% de municípios com planos de carreiras. Já a pesquisa qualitativa apontou que dois municípios apresentavam planos satisfatórios (Itaboraí, São Sebastião do Passé), dois municípios apresentavam planos que não levavam em conta todos os critérios estabelecidos por lei (São Gonçalo e Santo Antônio de Jesus) e em dois municípios os planos ainda estavam em fase de elaboração (Pintadas e Petrópolis) (ver tabelas 6 e 7).

Quanto a capacitação de professores leigos, a pesquisa de acompanhamento da implementação do FUNDEF apontou que 58% dos municípios tomaram providências para

⁴ A pesquisa qualitativa foi realizada através de entrevistas de vários agentes envolvidos com a implementação do FUNDEF nos municípios (secretários de educação, funcionários da secretaria de educação, membros do conselho de acompanhamento, diretores dos sindicatos de profissionais da educação), de documentos oficiais fornecidos por estes agentes e pelo tribunal de contas. Estes documentos dizem respeito tanto aos procedimentos dos governos municipais, dos conselhos e dos diretores dos sindicatos, quando aos gastos efetuados com os recursos do FUNDEF.

capacitar professores leigos. Este alto percentual é confirmado pela pesquisa qualitativa, onde dos três municípios que apresentavam professores leigos no quadro do magistério, dois tomaram providências para capacitar professores leigos e os três pretendem extinguir esta categoria do quadro de magistério nos próximos anos.(ver tabela 8)

Pudemos observar algumas modificações na ação dos governos locais. De um lado o FUNDEF foi capaz de incentivá-los a aumentarem a oferta do número de matrículas nas redes municipais, de outro o FUNDEF trouxe a mobilização da categoria de profissionais do magistério que fizeram pressão para o aumento da remuneração da categoria, obtida com êxito. Entretanto, o mesmo êxito não pode ser observado em relação a mudança no padrão de gastos com manutenção e desenvolvimento da educação fundamental e da transparência destes governos.

Apesar da pesquisa nacional de acompanhamento da implementação do FUNDEF apontar que houve aumento de gastos de vários municípios em vários itens de manutenção e desenvolvimento da educação (ver tabela 9), ainda houveram muitas denúncias sobre o mal uso destes recursos.

Quanto a transparência, a pesquisa nacional apontou que somente 38,3% dos municípios que responderam ao questionário estão submetendo demonstrativos de movimentação do conta do FUNDEF para o conselho. Esta tendência foi observada também na pesquisa qualitativa onde apenas duas prefeituras atingiram alta transparência (Pintadas e São Sebastião do Passé).(ver tabelas 10 e 11)

A pesquisa qualitativa aponta para aumentos de gastos em vários itens, mas a falta de transparência da maioria dos municípios impossibilita observar como tem sido realizado os gastos dos recursos do FUNDEF, deixando vários conselheiros e diretores de sindicatos com suspeitas de que parte destes recursos tenha sido desviado.

Depois de observar quais dos objetivos do governo central foram alcançados com maior êxito e até que ponto a ação dos agentes implementadores e a população alvo coincidiram com os procedimentos esperados, comparamos estes resultados com certos aspectos ou variáveis ligadas ao ambiente dos municípios.

Como a literatura aponta, fatores estruturais dos municípios podem afetar a implementação das políticas sociais. Esta corrente defende que o nível de desenvolvimento socio-econômico e o porte do município afetam sua capacidade de implementar uma política.

Considerando que as regiões Norte e Nordeste do país possuem grande contingente de municípios de pequeno porte (principalmente de micro-municípios, com menos de 20 mil habitantes) na sua maioria dependentes de transferências fiscais de outras esferas de governo e possuem os menores Índices de Desenvolvimento Humano (0.548 na região Nordeste e 0.706 na região Norte, onde os estados fazem parte principalmente do segundo e terceiro brasis), esta corrente preveria um pior desempenho do FUNDEF nestas regiões se comparado com o desempenho nas regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste.

Após a implementação do FUNDEF houve municipalização das matrículas do ensino fundamental principalmente nas regiões Norte, onde as matrículas nas redes municipais passaram de 36,9% do total das matrículas no ensino público fundamental para 48,0%, de 1997 para 1998, e Sudeste do país, onde este percentual passou de 28,6% para 35,1%. O FUNDEF também representou estímulo para a municipalização de matrículas na região Nordeste, onde o percentual passou de 57,3% para 62,4%, sendo maior que nas regiões Centro-oeste e Sul (ver tabela 1). De acordo com estes resultados foi possível observar nenhuma tendência que diferencie os resultados das regiões Norte e Nordeste das demais regiões.

Considerando os resultados relativos à elaboração dos planos de carreiras observamos que as regiões Nordeste e Sul apresentaram o maior percentual de municípios com plano de carreiras após o primeiro ano de implementação do FUNDEF (82,6% e 80,8% respectivamente). Seguidos pelos resultados das regiões Centro Oeste (68,6%), Norte (65,5%) e Sudeste (48,4%) (ver tabela 6). Isto é, a região com menor IDH do país, Nordeste, alcançou o melhor resultado enquanto a região com maior IDH do país, Sudeste, apresentou o pior resultado.

Os resultados relacionados a capacitação de professores leigos não é passível de comparação entre as regiões, já que maior porcentagem de municípios das regiões norte e nordeste apresentam esta categoria de professores em seus quadros do magistério. O que podemos apontar é uma alta porcentagem de municípios nestas duas regiões que afirmam estar tomando atitudes para capacitar seus professores leigos (71,1% dos municípios da região norte e 81,0% dos municípios da região nordeste).(ver tabela 8)

Finalmente, na questão de aumento da remuneração, a pesquisa realizada pela FIPE aponta maior variação da estimativa de remuneração de professores do ensino fundamental

nas redes municipais na região Nordeste do país (49,2%), seguida pela variação nas regiões Norte (15,4%), Centro Oeste (12,8%), Sul e Sudeste (ambas apresentando 9,3% de variação). Isto é, O FUNDEF teve maior impacto nos salários de profissionais do magistério nas regiões Norte e Nordeste. (ver tabela 3)

Estes resultados são ainda mais significativos se observarmos que antes da implementação do FUNDEF a estimativa de remuneração de professores com carga horária de 20 horas semanais nas redes municipais na região nordeste (R\$ 155,00) representava 33,5% desta estimativa para a região Sudeste (R\$ 462). Com o FUNDEF, a estimativa da região nordeste (R\$231,00) passou a representar 49,6% da estimativa da região Sudeste (R\$ 466). (ver tabela 3) Estes resultados apontam para uma aproximação entre as estimativas de remuneração da região com menor IDH do país e a estimativa de remuneração da região com maior IDH do país.

A mudança na remuneração de professores também teve grande impacto na correção da distorção entre as redes estaduais e municipais, como vimos anteriormente. Nas duas regiões de menor IDH do país, a remuneração das redes municipais se aproximou à remuneração das redes estaduais, atingindo com êxito um dos principais objetivos do FUNDEF.

Os resultados da pesquisa nacional relacionados à transparência dos municípios apontam que a maior porcentagem de municípios declarando que vêm submetendo ao conselho demonstrativos de movimentação da conta do FUNDEF estão localizados na região Nordeste (50,1%). As outras regiões ficaram abaixo da média nacional de 38,3%, sendo a mais alta na região Sul (37,0%), seguida das regiões Centro-Oeste (36,2%), Norte (34,3%) e Sudeste (32,8%). Novamente os melhores resultados não estavam relacionados ao nível de desenvolvimento humano das regiões e/ou porte dos municípios. (ver tabela 10)

Nos itens de municipalização, elaboração de planos de carreiras, transparência e no funcionamento dos conselhos, não pudemos observar tanto na pesquisa nacional quanto na pesquisa qualitativa, resultados que apontassem para melhores resultados nas regiões de maior IDH (Sudeste e Sul e nos municípios do Estado do Rio de Janeiro) e piores resultados nas regiões de baixo IDH (Nordeste e Norte e nos municípios do Estado da Bahia).

Por outro lado, nos itens remuneração do magistério e gastos com MDE, observamos um maior impacto do FUNDEF nas regiões Nordeste e Norte. Ao contrário do esperado, a implementação do FUNDEF implicou em maior variação da remuneração nestas regiões, diminuindo a diferença da remuneração entre as regiões e a diferença entre a remuneração de redes estaduais e municipais dentro destas regiões. Este impacto foi observado principalmente na região Nordeste, justamente onde as matrículas já eram mais municipalizadas e onde todos os estados receberam complementação da União.

Parece que o desenho do FUNDEF, contendo estratégias de redistribuição e complementação de recursos, exerceu um impacto mais significativa na implementação e nos resultados se comparados com os fatores ligados a estrutura e desenvolvimento sócio-econômico dos municípios.

Voltamos a questão: Porque houve maior transparência e melhores resultados em alguns municípios (São Sebastião do Passé e Pintadas) se comparados com outros? Esta questão nos reporta a discussão levantada pela terceira corrente teórica aqui abordada, que aponta que o processo de democratização incluindo a descentralização de políticas sociais e acompanhado de mecanismos de participação social, não implica necessariamente em maior controle do governo local e melhores resultados destas políticas. O funcionamento destes mecanismos prescindiriam de uma cultura de participação já desenvolvida (Putnan, Almond/Verba) e de mecanismos de controle horizontal que de fato exerçam controle (O'Donnell).

Através da pesquisa qualitativa, observamos o impacto dos novos mecanismos trazidos pelo FUNDEF no controle dos governos subnacionais (prefeituras). Primeiro através da participação da sociedade através dos Conselhos de Acompanhamento, destacando tanto a atitude da população alvo quanto dos governantes em relação a esta participação. Depois observamos o comportamento dos mecanismos de controle horizontal, quais sejam o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

Com a pesquisa quantitativa, pudemos observar que a porcentagem de municípios que instituíram Conselhos de Acompanhamento no primeiro ano da implementação do FUNDEF foi bastante alta (80,2% dos municípios). Todos os municípios estudados na pesquisa qualitativa já tinham seus Conselhos de Acompanhamento instituídos. Entretanto,

como vimos anteriormente, somente dois deles foram capazes de exercer controle, alcançando a transparência dos gastos dos governos locais.

Observamos que a instituição do conselho nestes municípios não representou maior participação da população alvo em geral. De acordo com os conselheiros, os professores e pais de alunos não membros do conselho, se mostraram pouco informados sobre a formulação e implementação do FUNDEF no município. Poucos professores procuraram os conselhos e estes somente solicitaram informações sobre aumento salarial e não participaram das atividades de acompanhamento realizadas pelos conselhos.

Entretanto, a instituição do Conselho nos municípios de Pintadas, São Sebastião do Passé, Petrópolis e São Gonçalo, representou um esforço dos representantes da sociedade de realizar o controle previsto por lei. Os conselheiros se reunirão periodicamente (pelo menos uma vez por mês), trabalhavam de maneira autônoma em relação a secretaria de educação e requisistaram e analisaram documentos referentes a gastos dos recursos do FUNDEF. É interessante apontar que foi justamente nestes municípios em que os membros se mostraram mais bem informados sobre a legislação e implementação do FUNDEF no município, e se viam como participantes.

Já em Santo Antônio de Jesus os conselheiros estavam mal informados sobre a formulação e implementação do FUNDEF e as funções que deveriam desempenhar dentro do conselho não estavam claras. Neste município assim como em Itaboraí, os conselhos não trabalhavam de forma autônoma se reunindo somente quando convocados pela secretaria de educação.

Também observamos que em Pintadas, São Sebastião do Passé, e Santo Antônio de Jesus, a estrutura da prefeitura era mais descentralizada, isto é, os secretários de educação eram titulares da conta e tinham autonomia de realizar gastos. Os governos locais se mostraram mais tolerantes a participação dos conselheiros.

Em Petrópolis, a secretaria de educação se mostrou tolerante a participação, mas devido a centralização de recursos na prefeitura, houveram dificuldades da secretaria em relação a prestação de contas para o conselho.

Já em Itaboraí e São Gonçalo, além dos secretários de educação não serem os titulares da conta do FUNDEF, as prefeituras não se mostraram tão tolerantes a participação, tomando atitudes para restringir a participação dos conselhos.⁵

Por fim, alguns conselhos (Petrópolis e São Gonçalo), e diretores de sindicatos estaduais (São Gonçalo, Itaboraí, Santo Antônio de Jesus) seguiram os caminhos institucionais sugeridos pelo MEC⁶, tanto para formalizar denúncias em relação ao desvio de uso dos recursos do FUNDEF ou para tentar obter documentos não fornecidos pelas secretarias de educação. Estes agentes pediram a documentação referente aos gastos dos recursos do FUNDEF e diversas informações referentes aos profissionais de magistério às secretarias de fazenda e de educação e aos prefeitos. Em geral obtiveram informações e documentos insatisfatórios para que pudessem realizar o acompanhamento dos gastos. Também recorreram a câmara de vereadores para tentar obter a documentação e informações desejadas, e também não tiveram êxito. Por último formalizaram denúncias ao Ministério Público e apelaram ao Tribunal de Contas do Estado e ainda não tinham recebido respostas ou um posicionamento destes. Nenhuma destas ações foi capaz de mudar os procedimentos dos governos locais, ou punir a falta de transparência e desvios de usos dos recursos do FUNDEF.

O funcionamento dos mecanismos de controle, parecem estar ligados tanto a atitude da população alvo em geral e dos conselheiros em específico, do governo local e principalmente do funcionamento das agências de controle horizontal. Se de um lado o FUNDEF foi capaz de trazer bons resultados em relação à valorização do magistério (em todos os municípios), e na descentralização (na maioria destes), os mecanismos de controle não foram capazes de trazer maior transparência na maioria dos municípios.

⁵ Em Itaboraí os membros do conselho foram indicados pelo prefeito, todos eram funcionários da secretaria de educação. Em São Gonçalo, conselheiros foram impedidos de realizar reunião com professores para divulgar os trabalhos de acompanhamento por eles realizados.

⁶ As instruções do MEC quanto aos procedimentos em caso de irregularidades são; “alertar o governante responsável formalmente, sobre as impropriedades ou irregularidades praticadas, solicitando correções...procure vereadores do seu município, para que estes, pela via da negociação ou adoção de providências formais, possam buscar a solução junto ao governante responsável...recorra ao Ministério Público (o promotor público)...formalizando denúncias encaminhando-as, também ao respectivo Tribunal de Contas (do Estado ou dos Municípios)”

Conclusão

Como apontamos anteriormente o fator tempo é uma variável de grande importância na análise da implementação de políticas. Como nossa observação está restrita aos dois primeiros anos de implementação do FUNDEF, as conclusões só podem ser preliminares.

Mesmo assim, pudemos observar que de um lado, o desenho do FUNDEF foi capaz de trazer algumas mudanças quanto ao padrão de gastos dos governos locais, entretanto este desempenho não foi capaz de trazer maior transparência da ação dos agentes, principalmente devido a falhas no funcionamento de mecanismos que coagissem ou punissem os governos que não prestassem contas. Este é o caso seja porque a população alvo ainda não tem uma cultura participante, e em contrapartida os governos locais ainda apresentam estruturas demasiado centralizadas ou tomam atitudes não tolerante a participação da sociedade ou porque apesar dos procedimentos mais claros e da conta separada e mais transparente trazidas pelo FUNDEF, as agências de controle horizontal ainda não tomam atitudes capazes de controlar, de fato, o comportamento dos governos locais.

Assim, um bom desenho de políticas de descentralização podem trazer bons resultados, mas não podemos falar de descentralização sem abordar a questão da capacidade de trazer *accountability* destes governos locais, isto é, da capacidade dos municípios de resolverem o problema de controle de forma descentralizada.

TABELAS:

Tabela 1 - Comparativo de matrículas do Ensino Fundamental no Brasil – 1997 e 1998

Regiões	1997		1998	
	Número	%	Número	%
Brasil				
Rede Municipal	12.436.528	40,7%	15.113.669	46,7%
Rede Estadual	18.098.544	59,3%	17.266.355	53,3%
Norte				
Rede Municipal	1.045.998	36,9%	1.466.610	48,0%
Rede Estadual	1.789.065	63,1%	1.587.153	52,0%
Nordeste				
Rede Municipal	5.678.516	57,3%	6.931.223	62,4%
Rede Estadual	4.233.478	42,7%	4.176.746	37,6%
Centro-Oeste				
Rede Municipal	680.443	30,6%	776.225	33,4%
Rede Estadual	1.546.716	69,4%	1.551.062	66,6%
Sudeste				
Rede Municipal	3.271.646	28,6%	4.106.815	35,1%
Rede Estadual	8.170.569	71,4%	7.603.871	64,9%
Sul				
Rede Municipal	1.759.925	42,7%	1.832.796	43,8%
Rede Estadual	2.258.716	57,3%	2.347.523	56,2%

FONTE: Balanço do primeiro ano do FUNDEF – MEC, 1999.

Tabela 2 - Comparativo de matrículas do Ensino Fundamental nas nos Municípios - de 1997 à 1999

Municípios/Estados	1997		1998		1999	
	Número	%	Número	%	Número	%
Pintadas						
Rede Municipal	1.276	51,6%	1.583	54,8%	2.293	74,2%
Rede Estadual	1.195	48,4%	1.306	45,2%	797	25,8%
S. S. do Passé						
Rede Municipal	6.828	60,8%	7.489	63,6%	7.714	67,8%
Rede Estadual	4.398	39,2%	4.278	36,4%	3.658	32,2%
St. A. de Jesus						
Rede Municipal	7768	49,1%	8329	44,5%	9072	46,8%
Rede Estadual	8040	50,1%	10385	55,5%	10330	53,2%
Itaboraí						
Rede Municipal	15.893	59,1%	20.379	61,3%	22.507	64,8%
Rede Estadual	11.019	40,9%	12.877	38,7%	12.201	35,2%
Petrópolis						
Rede Municipal	30.014	76,8%	30.797	77,4%	32.271	77,2%
Rede Estadual	9.067	23,2%	9.010	22,6%	9.535	22,8%
São Gonçalo						
Rede Municipal	35.454	37,3%	36.669	35,6%	37.476	35,3%
Rede Estadual	59.592	62,7%	66.464	64,4%	68.827	64,7%

Fonte: Censo Educacional/Escolar 1997, 1998, 1999

Tabela 3 - Rede Pública Municipal – Estimativa de Remuneração de Professores com Carga Horária de 20hs/sem. Valores de Ago/98 e Dez/97 – Variação % Média Ponderada no Período

REGIÕES	CATEGORIAS:			
	1º Grau Completo	2º Grau Completo	Superior Lic. Plena	TOTAL
BRASIL				
Dez/97	121	269	472	324
Ago/98	175	328	533	381
Var%	44,6%	22,0%	12,9%	17,5%
C. OESTE				
Dez/97	207	260	365	294
Ago/98	214	293	407	332
Var%	3,4%	12,5%	11,4%	12,8%
SUL				
Dez/97	233	372	468	426
Ago/98	240	399	519	466
Var%	2,9%	7,2%	10,8%	9,3%
SUDESTE				
Dez/97	229	395	523	462
Ago/98	248	448	588	466
Var%	8,1%	13,4%	12,4%	9,3%
NORTE				
Dez/97	152	255	461	242
Ago/98	204	291	503	279
Var%	34,2%	14,2%	9,0%	15,4%
NORDESTE				
Dez/97	78	144	306	155
Ago/98	144	229	382	231
Var%	84,0%	58,5%	24,7%	49,2%

FONTE: MEC (Pesquisa por amostragem realizada pela FIPE), 1999, p.34

Tabela 4 - Rede Pública Estadual – Estimativa de Remuneração de Professores com Carga Horária de 20 horas/semanais – Valores de Ago/98 e Dez/97 – Variação Média Ponderada no Período

REGIÕES	CATEGORIAS:			
	1º Grau Completo	2º Grau Completo	Superior Lic. Plena	TOTAL
BRASIL				
Dez/97	188	354	443	394
Ago/98	195	383	519	440
Var%	3,7%	8,1%	17,2%	11,6%
C. OESTE				
Dez/97	194	288	473	373
Ago/98	234	301	479	389
Var%	20,7%	4,7%	1,2%	4,4%
SUL				
Dez/97	N/d	345	433	418
Ago/98	N/d	346	443	426
Var%	N/d	0,2%	2,3%	2,0%
SUDESTE				
Dez/97	404	442	444	437
Ago/98	404	453	607	517
Var%	0,0%	2,6%	36,7%	18,3%
NORTE				
Dez/97	200	325	494	344
Ago/98	220	339	539	364
Var%	10,2%	4,2%	9,1%	5,8%
NORDESTE				
Dez/97	136	283	441	330
Ago/98	136	350	478	388
Var%	0,3%	23,5%	8,4%	17,6%

Fonte: MEC (Pesquisa por amostragem realizada pela FIPE) Obs: N/d = Não disponível

Tabela 5 - Remuneração do Magistério para professores de 1ª à 4ª séries e de 5ª à 8ª séries com carga horária de 20 horas semanais, antes e depois da implementação do FUNDEF. Municípios e Estados

Municípios/Estados Formação	Antes do FUNDEF (1997)	Depois do FUNDEF (1998/1999)
Pintadas: 1ª -4ª séries 5ª -8ª séries	R\$ 62,00	R\$ 146,90 + R\$ 30,00* = 176,90 R\$ 146,90 + R\$ 30,00* = 176,90
São Sebastião do Passé 1ª-4ª séries 5ª-8ª séries	R\$ 141,12 R\$ 178,20	R\$ 142,00 + R\$ 35,50* = 177,50 R\$ 206,84
Santo Antônio de Jesus 1ª-4ª séries 5ª-8ª séries	R\$ 70,00	R\$ 200,00 R\$ 260,00
Itaboraí: 1ª -4ª séries 5ª -8ª séries	R\$ 251,90 R\$ 330,32	R\$ 340,00 + 170* = 510,86 R\$ 441,86 + 170* = 611,86
Petrópolis: 1ª -4ª séries 5ª -8ª séries	R\$ 268,01 R\$ 513,00	R\$ 350,00 + 70* + 150** = 570,00 R\$ 513,00 + 150* + 150 ** =766,00
São Gonçalo 1ª - 4ª séries 5ª - 8ª séries	R\$ 254,00 R\$ 254,00	R\$ 254,00 + 150** = 404 R\$ 264,00 + 150** = 414

FONTE: Documentos fornecidos pelas secretarias de educação.

* Regência de classe: gratificação para professores dentro de sala de aula

** Abono FUNDEF

Tabela 6 - Municípios com Planos de Carreira – Situação e 1998

Região	Percentual de Municípios				
	Com novo Plano (A)	Com Plano antigo (B)	Total com plano (A+B)	Sem Plano (C)	TOTAL (A+B+C)
BRASIL	42,5%	29,9%	72,4%	27,6%	100%
NORTE	54,9%	10,6%	65,5%	34,5%	100%
NORDESTE	76,3%	6,2%	82,6%	17,4%	100%
SUDESTE	26,8%	21,5%	48,4%	51,6%	100%
SUL	15,7%	65,0%	80,8%	19,2%	100%
C.OESTE	33,4%	35,2%	68,6%	31,4%	100%

FONTE: "Balanço do primeiro ano do FUNDEF", MEC, Março 1999, p.23

Tabela 7- Situação e conceito do plano de cargos e carreiras dos municípios

Municípios	Tem plano de carreiras?	Nota para o plano /desempenho
Pintadas	Em elaboração	-
S. S. Passé	Sim	6/bom
S. A. de Jesus	Sim	2/ruim
Itaboraí	Sim	6/bom
Petrópolis	Em elaboração	-
São Gonçalo	Sim	3/médio

FONTE: Informações e planos de cargos e carreiras fornecidos pelas secretarias de educação.

Tabela 8 - Municípios com Atividades de Capacitação de Professores – Brasil e Regiões – 1998

UF	PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS			
	Com Capacitação	Sem Capacitação	Sem Informação	TOTAL
BRASIL	57,9%	15,0%	27,1%	100,0%
NORTE	71,0%	14,5%	14,5%	100,0%
NORDESTE	81,0%	10,3%	8,7%	100,0%
SUDESTE	24,2%	9,0%	66,8%	100,0%
SUL	55,0%	13,7%	31,3%	100,0%
C. OESTE	51,8%	31,6%	16,6%	100,0%

FONTE: “Balanço do primeiro ano do FUNDEF”, MEC, Março 1999, p.27

Tabela 9 - Variação de gastos municipais em favor da educação fundamental Brasil e Regiões - 1998

Despesas	Percentual de Municípios que aumentaram gastos					
	No País	NO	NE	CO	S	SE
Aquisição de material didático	76,2%	81,3%	89,9%	64,7%	60,0%	76,8%
Aquisição de material de consumo	78,2%	81,9%	92,0%	71,7%	65,2%	79,6%
Vigilância e Segurança das escolas	30,0%	35,0%	48,6%	29,7%	11,1%	24,8%
Serviços de limpeza	51,4%	59,4%	54,9%	47,3%	41,6%	59,8%
Aquisição de material de biblioteca	55,2%	53,1%	59,9%	45,7%	54,3%	59,4%
Modernização administrativa e gerencial da secretaria de educação	49,6%	45,0%	58,3%	38,0%	48,3%	51,4%
Reformas de salas de aula	56,9%	65,4%	68,8%	54,3%	45,7%	52,3%
Construção de salas de aula em escolas existentes	36,1%	40,6%	42,3%	31,3%	33,9%	31,9%
Construção de novas escolas	22,9%	46,9%	28,4%	18,0%	12,0%	22,0%

FONTE: Resultados da “Pesquisa de Acompanhamento da Implantação do FUNDEF – 1998” (MEC/INEP/FUNDEF)

Tabela 10: Percentual de Secretarias de Educação submetendo ao Conselho demonstrativos de movimentação da conta do FUNDEF no Brasil e por região:

Regiões	Fornece demonstrativos
NORTE	34,3%
NORDESTE	50,1%
CENTRO-OESTE	36,2%
SUL	37,0%
SUDESTE	32,8%
BRASIL	38,3%

FONTE: Resultados da “Pesquisa de Acompanhamento da Implementação do FUNDEF – 1998” – resposta a questão 19 (resposta 112).

Tabela 11 - Grau de transparência dos governos locais quanto ao gasto dos recursos do FUNDEF:

Municípios	Número de documentos fornecidos	Número de documentos não fornecidos	Grau de transparência
Pintadas	5	1	Alta
S. S. do Passé	5	1	Alta
S. A. de Jesus*	2	3	Baixa
Itaboraí**	2	3	Baixa
Petrópolis	4	2	Média
São Gonçalo	0	6	Baixa

* Em Santo Antônio de Jesus, diretores locais da APLB requisitaram: balancetes mensais, extratos da conta do FUNDEF, folha de pagamento dos professores, processos relativos aos gastos.

De acordo com o conselho, a secretaria mostrou balancetes mensais.

** No Município de Itaboraí, diretores locais do SEPE requisitaram a lei orçamentária, balancetes mensais, processos referentes aos gastos, extratos da conta do Banco do Brasil e a folha de pagamento dos professores de ensino fundamental, para as secretarias de educação e de fazenda e para o prefeito. De acordo com o conselho foram fornecidos pela secretaria – balancetes mensais e relatório de 1998.

FONTE: Entrevista com conselheiros e ofícios enviados por conselheiros e diretores dos sindicatos requisitando documentação às secretarias de educação e de fazenda e/ou prefeitura.

Tabela 12- Municípios com Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF Brasil e Regiões – 1998

Regiões	Situação dos Conselhos				TOTAL
	Com conselho Funcionando	Com conselho sem funcionar	Conselho não instituído	Sem Informação	
BRASIL	61,5%	18,7%	13,9%	5,9%	100%
NORTE	52,9%	15,7%	24,8%	6,6%	100%
NORDESTE	75,5%	15,9%	5,8%	2,8%	100%
SUDESTE	54,9%	16,5%	14,2%	14,4%	100%
SUL	59,1%	23,3%	15,3%	2,3%	100%
C. OESTE	60,8%	20,4%	15,9%	2,9%	100%

Fonte: Respostas aos questionários da “Pesquisa de Acompanhamento da Implementação do FUNDEF 1998” questão 18.

BIBLIOGRAFIA

Affonso, Rui de Britto Alvares e Silva, Pedro Luis Barros (orgs) Descentralização e Políticas Sociais São Paulo: FUNDAP, 1996.

Almond, Gabriel A. e Verba, Sidney The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations Boston: Princeton University Press, 1963.

Arretche, Marta T. S. “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?” *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 11(31), 1996.

Burki, Shahid Javed e Perry, Guillermo E. Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter Washington, D. C.: The World Bank, 1998.

Castro, Jorge Abrahão de. “O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu Impacto no Financiamento do Ensino Fundamental”, IPEA, Texto Para Discussão Nº 604, Brasília, Novembro de 1998.

Diniz, Eli e Prates Magda “Governability, Local Governance and Poverty in Brazil” Global Urban Research Initiative (GURI), IUPERJ, 1995.

Fox, Jonathan. “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship. Lessons from Mexico” *World Politics*, 46(2), 1994.

FUNDEF. Manual de Orientação. Brasília, 1998.

Hill, Michael “Implementation Theory: Yesterday’s Issue?” *Policy and Politics* 25(4), 1996.

Hirschman, Albert O. Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States New Haven: Yale University Press, 1970.

IPEA e PNUD *Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996* Brasília, 1996.

Lobo, Thereza “Descentralização: Conceitos, Princípios, Prática Governamental” *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo (74), 1990.

Monlevade, João O FUNDEF e seus Pecados Capitais Ceilândia: Idéia, 1997.

Nogueira, Marco Aurélio “A Dimensão Política da Descentralização Participativa” *São Paulo em Perspectiva*, 11(3), 1997.

O’Donnell “On State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries” *World Development*, vol XXI, Nº8, 1993.

----- “Outra Institucionalización”, *Agora* Nº5, 1996.

Przeworski, A. “Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention” Paper apresentado na conferência “Inequality, the Welfare State and Social Values” El Scorial, Espanha, Julho 1995.

Putnan, Robert *Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

Sabatier, P “Top-down and Botton-up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Syntethesis” *Journal of Public Policy* 6(2), 1985.

Santos, Alexandre Carlos de Albuquerque “O Processo de Descentralização no Brasil – Aspectos Políticos e Institucionais” CEPP: Texto para Discussão N° 33, 1995.

Shah, Anwar “Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization” Washington D. C.: The World Bank, 1997.

Tendler, Judith *Bom Governo nos Trópicos: Uma Visão Crítica* Rio de Janeiro: Revan, 1997.

World Bank *Governance and Development* Washington D.C., 1992.