

MINISTÉRIO DA SAÚDE
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA



SÉRGIO AROUCA
MESTRADO EM SAÚDE PÚBLICA

**EQUILÍBRIO FEDERATIVO E SISTEMA ÚNICO DE
SAÚDE: as Transferências Financeiras e o SUS no Jogo
das Relações Federativas no Brasil.**

**Dissertação apresentada à Escola Nacional de
Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação
Oswaldo Cruz, como requisito parcial para
obtenção do Título de Mestre em Saúde Pública,
Sub-área Políticas Públicas em Saúde.**

Jairo Luis Jacques da Matta

**Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Alicia D. Ugá
(ENSP/FIOCRUZ)**

Outubro de 2006

“Dentre os grandes mitos brasileiros, a federação não ocupa nenhum lugar importante. Somos o país do carnaval, do futebol, da ‘democracia racial’, do ‘homem cordial’ (...) Porém, nesse Panteão, a federação não é venerada.”

Francisco de Oliveira

AGRADECIMENTOS

À Professora Maria Alicia Ugá, minha orientadora, pela dedicação, encorajamento e generosidade com que me estimulou até o final deste processo. Ao Professor Nilson do Rosário Costa, pela confiança, incentivo e apoio presentes em todas as horas. Ao Professor Alberto Najar pela lealdade e compreensão, nas dificuldades iniciais da caminhada. Ao professor José Mendes Ribeiro, pelo convívio e dicas sempre valiosas. Aos professores do Departamento de Ciências Sociais da ENSP, que me enriqueceram com os conteúdos de suas disciplinas.

À Turma do Mestrado de 2004, Andréa, Bethânia, Elize, Graziela, Heitor, Rafaela, Rivaldo, Rogério e Suzana, pela convivência alegre, fraterna e estimulante destes tempos. Ao Heitor, ao Rivaldo e a Elize, pelas dicas e materiais que ajudaram a compor o trabalho. À Mônica Reis que, competentemente, aparou as arestas administrativas durante este período.

Aos colegas da Divisão de Planejamento do Instituto Nacional do Câncer, em especial a Myriam e ao Braun, cuja compreensão e estímulo facilitaram a finalização desta tarefa.

Às aguerridas companheiras Glória e Rosa e ao Fadel pela força e apoio de sempre.

À Fátima e à Letícia pelo amor e a paciência no transcorrer desta jornada.

Especialmente, gostaria de agradecer à Maria Jacques, que desde há muito me inspirou a buscar na história o entendimento das coisas. Este trabalho é dedicado a sua memória.

SUMÁRIO

Lista de Siglas	6
Lista de Tabelas, Gráficos Figuras e Quadros	9
Resumo	11
Abstract	12
Introdução	13
Metodologia do Estudo	18

I. Federação e Federalismo Fiscal: conceitos e definições

1 - Pontos de Vista sobre a Federação	20
2 - Federalismo Fiscal	28

II. Estadualização e Centralização: um breve histórico do federalismo (fiscal) no Brasil

1 - A Federação na Primeira República: o federalismo hierárquico	37
2 - O Centralismo Desenvolvimentista do Período Vargas	39
3 - Os Conflitos e Impasses Federativos na República Democrática	46
4 - A Modernização Autoritária: da centralização a fragmentação	52

III. A Partilha Fiscal Contemporânea na Federação Brasileira

1- A Redefinição do Federalismo Brasileiro	72
2 - Características da Partilha Fiscal	77
3 - Peculiaridades do Federalismo Fiscal no Brasil	82
4 - A Partilha dos Recursos Tributários entre os Entes da Federação	86
5 - O Difícil Equilíbrio federativo	91

IV. O Equilíbrio Fiscal e o Fortalecimento da União na Arena Federativa

1 - Velhos Problemas numa Nova Ordem	96
--	----

2 - Tentativas e Ajustes	102
3 - Desvinculação de Receitas e Contribuições	110
4 – A Lei de Responsabilidade Fiscal	112
V. O Papel das Transferências e dos Repasses do SUS no Jogo Federativo	
1 - As Transferências Redistributivas	121
2 - O Financiamento do SUS	130
3 – O Sistema de Transferências Intergovernamentais e a Normatização no Âmbito do SUS	139
4 - As Transferências como Instrumento de Coordenação	144
5 - As Transferências e seu papel como Elemento de Coalizão Política	152
Conclusões	165
Referências Bibliográficas.....	176

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

BC – Banco Central do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CF – Constituição Federal

CNS – Conselho Nacional de Saúde

Cofins – Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade

Conass – Conselho Nacional dos Secretários de Saúde

Conasems – Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde

CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira

CS – Contribuição Social

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas

DRU – Desvinculação de Recursos da União

EC – Emenda Constitucional

EC 29 – Emenda Constitucional 29

Ensp – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca

EPU – Encargos Previdenciários da União

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

Finbra – Sistema de Finanças dos Municípios do Brasil

Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNS – Fundo Nacional de Saúde

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FSE – Fundo Social de Emergência

Fundef – Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

GM – Gabinete do Ministro

GSN – Governo Subnacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IGP – Índice Geral de Preços

IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

Inamps – Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPMF – Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira

IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISS – Imposto Sobre Serviços

ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos

ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

IVA – Imposto sobre Valor Agregado

LDO – Lei das Diretrizes Orçamentárias

MF – Ministério da Fazenda

MS – Ministério da Saúde

NFSP – Necessidade de Financiamento do Setor Público

Noas – Norma Operacional da Assistência à Saúde

NOB – Norma Operacional Básica do SUS

OGU – Orçamento Geral da União

OSS – Orçamento da Seguridade Social

PAB – Piso de Atenção Básica

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PIB – Produto Interno Bruto

PLC – Projeto de Lei Complementar

PPI – Programação Pactuada e Integrada

RC - Receitas Correntes

Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

Siops – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUS – Sistema Único de Saúde

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS, FIGURAS E QUADROS

TABELAS

Tabela 1 – Distribuição Anual da Receita Disponível e Arrecadada - 1988/2003

Tabela 1-A – Distribuição Anual da Receita Disponível Ampliada

Tabela 2 – Receitas Municipais por Classe Populacional – ano: 2000

Tabela 3 – Receitas dos Estados por Regiões – ano: 2000

Tabela 4 – Dívida do Setor Público: 1993 – 2004

Tabela 5 – Participação Percentual dos Impostos e Contribuições no Total das Receitas Administradas pela Secretaria da Receita Federal: 1992 – 2002

Tabela 6 – Resultado Primário das Diferentes Esferas de Governo, em percentual do PIB: 1990 – 2004

Tabela 7 – Evolução da Carga Tributária: 1998 – 2004

Tabela 8 – Transferências Intergovernamentais por Nível de Governo: 1998 – 2001

Tabela 9 – Despesas Financeiras e Não Financeiras Realizadas por Nível de Governo: 2002 – 2004

Tabela 10 - Transferências da União aos Governos Subnacionais: 1997 – 2001

Tabela 11 – Percentual dos Tributos e Transferências Sobre a Arrecadação da Secretaria da Receita Federal e Distribuição Proporcional das Transferências da **União: 1997 – 2001**

Tabela 12 – Transferências Voluntárias da União para as Esferas Subnacionais: 1997 – 2003

Tabela 13 – Incremento Real Anual das Transferências Voluntárias da União: 1998 – 2003

Tabela 14 – Despesas da União na Função Saúde: 1995 – 2005

Tabela 15 – Fontes de Recurso do Ministério da Saúde: 1992 – 2000

Tabela 15-A – Fontes de Recurso do Ministério da Saúde: 2002 – 2003

Tabela 16 – Demonstrativo das Despesas com Recursos da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF – ano: 2003

Tabela 17 – Gastos Totais com Ações e Serviços Públicos em Saúde, por Esfera de Governo: 2000 – 2003

Tabela 18 – Despesas Federais com o SUS, segundo a Modalidade de Dispêndio: 2001 – 2005

Tabela 19 – Aplicação dos Recursos Federais do SUS, por tipo de Despesa Realizada: 1997 – 2005

Tabela 20 – Recursos Federais do SUS, por tipo de Despesa: 1997 – 2001

Tabela 21 – Execução Orçamentária das Transferências Voluntárias por Pasta Ministerial: 1999 – 2002

Tabela 22 – Distribuição Percentual das Despesas do Ministério da Saúde: 2002 - 2004

GRÁFICOS

Gráfico I – Despesas Nominais Totais por Esfera de Governo – Média 1998/2001

Gráfico II – Despesas Nominais das Esferas de Governo, sem as Despesas com Previdência Social – Média 1998/2001

Gráfico III – Despesas Nominais com Pessoal por Esfera de Governo – Média 1998/2001

Gráfico IV – Despesa de Custeio e Investimento, por Esfera de Governo – Média 1998/2001

Gráfico V – Evolução da Dívida Mobiliária dos Estados: 1985 – 1997

QUADROS

Quadro 1 – Alguns Elementos do Sistema de Partilha Federativa no Brasil

Quadro 2 – Marcos Temporais do Financiamento do SUS

Quadro 3 – Quadro Demonstrativo das Despesas do Ministério da Saúde: 2000 -2004

RESUMO

O propósito deste estudo é a compreensão do papel exercido pelas transferências de recursos intergovernamentais do Sistema Único de Saúde no contexto do federalismo fiscal brasileiro, instaurado após a Constituição Federal de 1988, bem como seu significado para a implantação de um modelo assistencial, de abrangência federativa.

Seu desenvolvimento está baseado na hipótese de que o fortalecimento da esfera federal frente aos demais entes da federação favoreceu o estabelecimento de regras e condicionalidades, pelas quais as transferências intergovernamentais serviram como instrumentos importantes para a consolidação e disseminação do modelo assistencial federativo do SUS. Para examinar a validade desta hipótese buscou-se o entendimento do histórico do federalismo fiscal no Brasil, desde a instauração da República, até os dias atuais. Abordou-se, com maior ênfase, a transição do regime autoritário para a democracia e seu contexto de crise fiscal e federativa. Procurou-se caracterizar o desenho da partilha fiscal brasileira e seus instrumentos redistributivos, destacando-se as transferências voluntárias que incluem os repasses para o Sistema Único de Saúde.

O resultado da análise revela que a partir de meados da década de 1990, a União passa a utilizar-se de mecanismos fiscais, frente à condição de fragilidade dos estados, naquele período, e robustece sua posição frente ao conjunto da federação brasileira. O fortalecimento de seu papel reflete-se na política setorial da saúde, em que as normas e mecanismos financeiros por elas instaurados servirão como elementos fundamentais na consolidação e disseminação do modelo assistencial definido, à época, para o SUS.

Palavras – chave: federalismo; federalismo fiscal; financiamento da saúde; transferências intergovernamentais.

ABSTRACT

The aim of this study is to understand the role of intergovernmental transfers in the field of the Brazilian National Health System (SUS), created after 1988 Federal Constitution. It is also intended to explore the meaning of these transfers for the implementation of a healthcare model under a federative perspective.

Our central hypothesis is that the increasing political power of the central government led the Union to rule intergovernmental transfers in a way to consoled the federative SUS healthcare model.

To check this hypothesis we have studied the historical development of the Brazilian fiscal federalism, since the Proclamation of the Republic until present times. Our focus was on transitional period from dictatorship to democracy and its fiscal and federative crises. We have discussed the characteristics of the Brazilian federative fiscal distribution, dedicating special attention to the “transferências voluntárias” (volunteer transfers) that include transfers to SUS.

Our analysis shows that during the mid-nineties, the Union explored the states weaknesses and assumes a stronger position in the Brazilian federation. This change was reflected in the health sector policy and its rules. In the end, healthcare policy financial mechanisms were essential for the healthcare model dissemination through SUS.

Key words - Federalism; fiscal federalism; health budget; intergovernmental transfers.

INTRODUÇÃO

De um modo geral, os trabalhos sobre o federalismo no Brasil apontam um histórico de desequilíbrios e crises recorrentes nas relações intergovernamentais no país.

Este histórico demonstra uma alternância entre ciclos descentralizantes, nos quais, via de regra, as elites estaduais assumem níveis de preponderância política no sistema, e períodos de maior centralismo, em que o governo federal passa a predominar frente aos demais entes da federação. Estes períodos de maior centralização das relações federativas, em geral, se confundem com conjunturas políticas autoritárias, que constroem a autonomia decisória dos governos subnacionais. Costuma, também, ser comum a estas análises a identificação da ausência de instâncias de coordenação interfederativa e do desenvolvimento de padrões de comportamento não cooperativo entre as esferas governamentais. Em resumo, o federalismo no Brasil é, predominantemente, percebido sob um viés de extrema complexidade e conflito. Este viés permeia também a base material de sustentação da federação que é a partilha federativa de recursos.

A questão que se coloca, de interesse setorial da saúde, frente ao entendimento da federação brasileira sob este prisma, complexo e conflitivo é: como se estruturou um sistema de saúde que se pretende único, universal, descentralizado, atuando com base em estratégias de hierarquização e regionalização da atenção, numa realidade federativa tão contraditória e adversa? A busca na direção de tão difícil resposta exige investigar mais detalhadamente a realidade desta federação, seus aspectos constitutivos e identificar os elementos que contribuíram como vetores de força na edificação das bases do sistema de saúde, assentadas em tais características. Esta busca abarca diversas possibilidades e direcionamentos, para um desfecho satisfatório. A pretensão deste trabalho não é a de dar conta de tal ordem de problema, como é óbvio, mas pretende-se somente buscar alguns elementos que possam servir de contribuição no encaminhamento de uma possível resposta. Nesse sentido, optou-se por trabalhar com apenas um destes vetores, constituído pelas transferências intergovernamentais, com ênfase nas que compõem os repasses feitos à conta do Sistema Único de Saúde.

Em qualquer federação, o sistema de partilha federativa resulta de uma rede de competências arrecadatórias e de redistribuição de recursos, que demarcam direitos e obrigações, que interpenetram as diferentes esferas federadas. Nele, a ação redistributiva propõe-se a cumprir basicamente os papéis de devolução de recursos arrecadados por outra esfera, de compensação por perdas acarretadas, de redistribuição de receitas e de complementação de recursos insuficientes, para atendimento de diferentes necessidades das jurisdições. Os arranjos e as regras definidos para o delineamento desta rede de direitos e obrigações constitui o denominado Federalismo Fiscal. Estes arranjos e regras constitutivos da partilha federativa compõem a dinâmica das relações políticos-institucionais que conformam as relações entre os diferentes entes de uma federação, nas distintas conjunturas de seu processo histórico.

É neste contexto de complexidade do federalismo fiscal brasileiro que este trabalho pretende compreender o papel exercido pelas transferências de recursos intergovernamentais do Sistema Único de Saúde, instaurado após a redefinição do pacto federativo - e do federalismo fiscal - efetivada com a Constituição Federal de 1988, sendo este, portanto, o seu objeto.

Para situar as transferências do SUS no espectro das relações federativas no Brasil, parte-se de algumas questões relativas à estruturação do federalismo no país, buscando-se o entendimento histórico da construção da partilha de recursos entre os entes federados, a cada momento. Esta busca foi dirigida por perguntas tais como: quais os pontos de corte para identificação dos ciclos seguidos pelas relações federativas no Brasil? Quais as relações predominantes na estruturação do federalismo fiscal, em cada ciclo? Nesta estruturação, como se dava à partilha de competências tributárias e de recursos? Estas perguntas, embora amplas, auxiliaram a balizar o estudo exploratório aqui pretendido, sem que se tivesse a pretensão de esgotá-las, delimitadas pelo objetivo final deste estudo, que é o de compreender as transferências intergovernamentais do SUS como componentes de um complexo de relações políticos-institucionais e seu papel na implantação de um modelo assistencial, de abrangência federativa.

A idéia básica é a de verificar as condições de instauração do modelo assistencial do SUS e o papel das transferências intergovernamentais neste processo. Tem-se por

pressuposto que o tipo de arranjo federativo existente no momento de concepção e de disseminação do modelo assistencial, como, ainda, seu reflexo nos processos de partilha federativa foram elementos fundamentais para a consolidação do modelo assistencial vigente. Parte-se da idéia de que a conjuntura, à época, de reforço do papel da esfera federal diante da federação como um todo, repercute na política setorial da saúde e favorece a definição e, sobretudo, a disseminação de um modelo assistencial, que por esta via é alçado à categoria de “modelo assistencial federativo”, adotado por todos os níveis de governo, indistintamente.

A decomposição do objetivo acima indicado permite entender o desdobramento da estrutura do trabalho ora proposto. Desse modo, falar de abrangência federativa requer a explicitação de noções e conceitos que informam a idéia de federação, objeto do primeiro capítulo. Nele são apresentados alguns conceitos e noções que norteiam as abordagens relativas às políticas federativas e seus desdobramentos, dentre os quais se inclui a partilha federativa constitutiva do chamado federalismo fiscal.

Por sua vez, falar de abrangência federativa no Brasil significa entender um pouco a formação histórica da federação brasileira, e seus diferentes ciclos, tema do segundo capítulo, no qual se procura traçar um resumo histórico do federalismo fiscal no Brasil, a partir de suas origens, na República Oligárquica. No transcurso histórico proposto, enfocam-se os demais ciclos federativos, da Segunda Republica até as transformações ocorridas na transição do regime militar para a atual democracia, regida por um novo pacto e uma nova partilha fiscal instituídos após 1988.

Abordar as questões relativas às transferências intergovernamentais requer a compreensão de seu papel nas definições da partilha federativa inerente ao federalismo fiscal, sobretudo em seus aspectos mais contemporâneos. No Capítulo III são abordadas, de modo mais específico, as características e os elementos componentes do federalismo fiscal brasileiro, para o arranjo das relações entre as diferentes jurisdições federadas.

O complexo de relações políticos-institucionais entre as diferentes esferas de governo que compõem o atual quadro federativo consta do Capítulo IV. Neste capítulo, é tratada com maior detalhamento a crise do federalismo fiscal no país, bem como as tentativas e buscas de alternativas ocorridas na década de 1990, procurando-se evidenciar

os mecanismos e ações pelos quais a União procura – e logra - fortalecer sua posição em relação ao conjunto da federação.

O papel das transferências do SUS na constituição do modelo assistencial, por sua vez, é objeto do quinto e último capítulo, em que é retomada a discussão sobre o papel das transferências intergovernamentais nas relações entre as esferas de governo e enfatizado o papel das transferências redistributivas, com destaque para as do Sistema Único de Saúde. Na análise pretendeu-se elucidar como as transferências serviram de instrumento para a estruturação do modelo assistencial definido para o SUS e, neste sentido, como instrumento de coordenação de uma política. Além disso, ainda, procurou-se explorar outras possibilidades que as transferências governamentais possam cumprir, como instrumento de política federativa.

Por se tratar de um estudo longitudinal e retrospectivo, recorreu-se à bibliografia especializada sobre os temas tratados e a dados secundários, disponibilizados por instituições acadêmicas e governamentais.

Optou-se neste trabalho por não delimitar um período, de forma rígida, o que poderia prejudicar seu caráter mais propriamente exploratório. No entanto, alguns recortes constam implícitos no desenvolvimento do tema. Dessa forma, o estudo sobre o federalismo fiscal no Brasil abarca desde as origens da República até a Constituição Federal de 1988 e, por seu turno, as análises sobre o sistema de saúde e as transferências de recursos a ele pertinentes partem da instauração do Sistema Único de Saúde nesta mesma Constituição.

Um outro fator, para o qual a ausência de periodização muito rígida contribuiu como facilitador do trabalho, foi o da dificuldade de padronização temporal nos dados disponibilizados pelas diversas instâncias responsáveis por sua divulgação. As diferentes agências governamentais apresentam dados apurados em diferentes séries históricas, além de ocorrerem divergências de critérios na apuração de informações entre elas. Esta foi, sem dúvida, uma das grandes dificuldades nas quais o desenvolvimento deste estudo esbarrou. A única alternativa restante foi utilizar o dado na forma pela qual foi divulgado, obedecendo-se à periodização disponível, quando, de todo, não era possível fazer, manualmente, algum ajuste. Por isso, em diversos momentos, no texto, serão encontrados

dados distribuídos em diferentes séries históricas. Entretanto, parece que este fator não acarretou maiores prejuízos ao trabalho, pelo de fato de que, como já foi dito, não se optou por delimitar uma periodização mais exata, e esta opção, ao que parece, não impossibilitou a análise do tema ora proposto.

METODOLOGIA DO ESTUDO

Este estudo tem por objeto o papel exercido pelas transferências de recursos intergovernamentais do Sistema Único de Saúde no contexto do federalismo fiscal brasileiro, instaurado após a Constituição Federal de 1988.

O trabalho consta de um estudo longitudinal, retrospectivo, que, portanto, pretende uma investigação do passado, buscando verificar seus efeitos no presente, conforme o pressuposto deste tipo de estudo de que “parte da causa em direção ao efeito” (Pereira, 1995).

O problema básico do qual partiu a idéia do estudo aqui apresentado foi: qual o significado das transferências governamentais para o equilíbrio (ou desequilíbrio) das relações estabelecidas entre as diferentes esferas de governo na federação brasileira e, dentre estas, no caso específico das transferências do SUS, que papel elas cumpriram nestas relações?

O problema de pesquisa acima aponta para os seguintes objetivos, propostos como orientadores do estudo.

Objetivo Geral:

- compreender as transferências intergovernamentais do Sistema Único de Saúde como componentes do complexo de relações político-institucionais e seu papel na implantação de um modelo assistencial, de abrangência federativa.

O objetivo geral acima se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

- entender, em linhas gerais, o processo de formação do federalismo fiscal no Brasil;
- delinear a estrutura de competências tributárias e sua repartição entre as diferentes esferas de governo;
- identificar o sistema de transferências intergovernamentais que compõe o modelo contemporâneo de partilha federativa no país;
- definir o papel destas transferências na composição das relações estabelecidas entre as diferentes esferas de governo;
- identificar o papel desempenhado pelas transferências do SUS nestas relações e suas implicações na construção do modelo assistencial à saúde vigente no país.

A hipótese de trabalho que guiará esta investigação é a de que: o fortalecimento da esfera federal frente aos demais entes da federação favoreceu o estabelecimento de regras e condicionalidades, pelas quais as transferências intergovernamentais serviram como instrumentos importantes para a consolidação e disseminação do modelo assistencial federativo do SUS.

Por se tratar de um estudo exploratório, bibliográfico e documental, os instrumentos da pesquisa terão por base o estudo da bibliografia especializada e a análise de dados secundários, apresentados em documentos disponibilizados por entidades, principalmente, governamentais e, ainda, nos *sites* especializados da internet

I - FEDERAÇÃO E FEDERALISMO FISCAL: CONCEITOS E DEFINIÇÕES.

1 - Pontos de vista sobre o conceito de Federação.

Até o final de século XVIII, a concepção dominante de estado nacional, instituição de constituição recente naquela data, era a de estado unitário e centralizado. Porém, a experiência do domínio imperial britânico sobre suas colônias na América sinalizou como sendo uma ameaça aos direitos e à liberdade dos cidadãos a continuidade do exercício de um poder centralizado, que historicamente havia sobrepujado interesses e necessidades das elites coloniais. Após a declaração da independência, nos “*Articles of Confederation*”, de 1783, prevaleceu a idéia da confederação, na qual era preservada a soberania de cada uma das antigas colônias, que apenas atuavam como membros de uma liga fraterna, de modo cooperativo, para o trato dos temas de interesse geral. Entretanto, a curta experiência confederada revelou insatisfações e ameaças de dissipação ao conjunto dos participantes, levando Alexander Hamilton, James Madison e John Jay a publicação do famoso *Federalist*, entre 1787 e 1788, na defesa do ideal da Federação Americana. Na trilha de um tema caro ao pensamento político daquele período, o de como limitar o exercício do poder para a garantia das liberdades individuais como condição de legitimidade dos governos, a Convenção Constitucional da Filadélfia, de 1787, depara-se com o desafio de restringir o poder do Governo Central e, ao mesmo tempo, provê-lo de condições suficientes para proteger o interesse nacional (Bodenhamer¹). Outra vertente de interpretação, referida por Arretche² seria a de que intenções expansionistas ou medo de ameaça externa fazem com que governos centrais incapazes de sobrepor-se aos governos locais pela força, cedam parte de sua autoridade a estes, pelo fato de os governos locais deterem a lealdade dos cidadãos. Por outro lado, governos locais, “com história e identidade próprias”, por necessidades semelhantes, sobretudo de defesa, fazem concessões a uma autoridade central, para aumentar sua capacidade militar ou diplomática (Arretche²).

De qualquer modo, no caso americano, a solução proposta para o problema foi a divisão dos poderes entre dois níveis de governo, um nacional e outro estadual. Com base na adoção deste critério, Bodenhamer define o federalismo como “*a system of shared power between two or more governments with authority over the same people and*

geographical area” (Bodenhamer¹). Com isto, afirma o autor que a invenção americana do federalismo estabeleceu uma nova concepção de soberania, já que na tradição européia e, por decorrência, inglesa, a soberania era unitária e indivisível. Um governo dentro do governo (“*a government within a government*”) fez-se possível pela atribuição de diferentes papéis aos distintos níveis de governo. Na divisão de competências, poder nacional e estados puderam operar concorrentemente sobre um mesmo território e mesma população porque têm em vista objetos diferentes: os estados, os assuntos locais e o governo nacional os temas mais gerais (ibidem.).

Elazar⁽³⁾ argumenta que o tipo de *state-building* comum à idade moderna é o “estatismo”, sendo que paralelamente a ele desenvolveu-se um segundo sistema de *state-building*, genericamente denominado por “arranjo federativo”, pelo qual se procura alcançar determinadas formas de liberdade e autonomia, “em linguagem contemporânea autodeterminação e autogoverno”. O apogeu destes “arranjos” teria ocorrido na época moderna, “na forma das modernas federações tais como os EUA, sob a constituição de 1787, a Suíça após 1848 e o Canadá, em 1867”. Após a constituição destas, ao final desta época, outras espécies de federalismo e de autonomia foram-se constituindo pelo mundo.

A diversidade de arranjos leva alguns autores a concluir que “boa parte da literatura sobre o tema tem sido, em geral, normativa ou incompleta” (Viana & Oliveira⁴). Esta diversidade impossibilitaria a determinação de um modelo apto a explicar o federalismo e seus desdobramentos. Embora a própria noção de “arranjos federativos” (Elazar³.) seja denotativa de pluralidade, autores como o próprio Elazar, Watts, Zimmerman e outros, sem negar a complexidade e diversidade que envolve a noção de federalismo, realizam em seus estudos exercícios que contribuem para a definição de alguma especificidade a este conceito. Tais estudos permitem, entre outras coisas, estabelecer uma tipologia que abranja diferentes possibilidades de coordenação – ou da falta dela – entre os membros de uma dada federação.

Desse modo, a literatura de um modo geral aponta três grandes tipos de federalismo. O “federalismo executivo”, onde os mais altos escalões dos executivos do governo federal e dos governos subnacionais promovem as articulações político-administrativas, facilitando ou dificultando as relações intergovernamentais. O “federalismo cooperativo” –

“*interlocking federalism*” – que institui mecanismos de coordenação tais como conselhos, comissões e comitês, com vistas a redução dos níveis de conflito entre as esferas de governo, nos processos de tomada de decisões para a implementação de políticas. Ao contrário deste último, por fim, consta desta classificação o “federalismo competitivo”, em que ocorre a disputa por recursos e benefícios, o que, numa perspectiva estritamente liberal é avaliado como vantajoso, pelo estímulo intrínseco gerado pela competição entre governos, impeditivo da geração das disfunções causadas pelos monopólios e oligopólios (Faveret⁵) – tais quais as imperfeições do mercado.

Por esta ótica, há quem defenda o federalismo como um sistema mais eficiente, na medida em que tende a promover a competição entre os governos subnacionais, na oferta de mais e melhores serviços a custos mais baixos, estímulo que não estaria presente nos estados unitários. Ainda no âmbito da diversidade de casos, é freqüente a idéia de que a discussão sobre tipos de federalismo incorre em inócua abstração, pois não existem modelos únicos e permanentes que permitam definir com maior grau de certeza as relações centro – periferia. Para autores como Viana & Oliveira⁴, por exemplo,

“é fundamental que se compreenda a dinâmica da intervenção pública e que se identifiquem as variáveis que interferem nesse processo, em detrimento da mera descrição de modelos ideais e abstratos” (pg. 495).

Teóricos das relações federativas, como Elazar³, concordam com o fato de que atualmente, “o princípio federativo está incorporado a uma ampla variedade de estruturas” (pg. 8), cada uma destas adaptada a formas políticas particulares. Mas em prol da especificidade conceitual do federalismo, o mesmo autor observa que a ampla variedade de federações só é possível devido ao fato de que

“a essência do federalismo não é encontrada num tipo particular de estrutura, mas numa forma particular de organização do relacionamento entre os participantes de um sistema político” (pg.8).

Como consequência, o federalismo é um fenômeno cuja particularidade da organização, com base na divisão das esferas de governo, permite prover diferentes opções para a ordenação do poder e da autoridade política. Mediante estas definições, os princípios federais seriam concernentes a uma combinação entre regras próprias e regras

compartilhadas. Com base na combinação destes dois tipos de regras, o federalismo envolve “a conexão de indivíduos, grupos e políticas em duradoura, porém, limitada união” (ibidem). A limitação desta “união” é determinada pela necessária divisão dos níveis de governo e separação de esferas federativas.

Diante das fragilidades metodológicas apontadas, Arretche⁽²⁾ procura fazer um balanço das abordagens teóricas sobre o tema do federalismo. Inicialmente a autora identifica uma corrente predominante nos anos 1960 e 1970, a qual classifica como “USA – centrada”, representada por autores como Riker, Wheare e Duchacek (pg. 24). O argumento central defendido por estes estudiosos seria o de que a versão moderna de Estado federativo

“foi uma invenção norte-americana e, portanto, qualquer interpretação da natureza dos Estados federativos deveria ser construída por referência às instituições políticas inventadas na Convenção da Filadélfia” (pg. 24).

No entanto, o mesmo método conduz os autores a conclusões opostas. Enquanto a análise comparada de Rikert conclui que o Brasil se constituiu como federação desde o Ato Adicional de 1834, ainda no Império, para Wheare até à época atual o Brasil não apresenta as características que permitam defini-lo como dotado de uma organização federativa propriamente dita. Arretche³ identifica no paradoxo “um problema teórico-metodológico: a referência empírica para a construção do modelo de federação” – ou seja, o modelo “USA – centrado” (pg. 25).

Na opinião da autora, a construção de uma teoria alternativa para além da descrição e comparação dos casos “deveria associar diferentes modelos de Estados federativos a trajetórias particulares de emergência e desenvolvimento” (pg.26). Um esforço teórico nesta direção seria o empreendido por Stepan⁶, para quem o caso da federação norte-americana, cuja origem seria a de Estados previamente independentes que se uniram para somar forças (modelo coming-together) nunca foi repetido por outras federações. Portanto, diferentemente das teorias USA – centradas, o federalismo norte-americano representaria uma exceção e não a regra.

Outras federações, formadas por países de múltipla etnia, organizaram-se em federação para afastar a ameaça de dissolução de estados unitários previamente existentes

(modelo hold-together). Nestes casos, como as unidades subnacionais não tiveram origem em estados anteriormente soberanos, o poder de barganha dos entes não permite comparação ao caso americano.

O terceiro tipo de trajetória (putting-together), ocorreu a partir do esforço coercitivo de um poder não-democrático centralizado, em que o objetivo era a formação de um único Estado com base na reunião de diferentes etnias e nacionalidades, sendo que apenas parte destas estava anteriormente organizada em Estados independentes. Tal seria, por exemplo, o caso da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Apesar da clareza e simplicidade, o modelo não esgota os processos de formação de estados federativos, sendo insuficiente para explicar, por exemplo, o federalismo brasileiro, a ser tratado no próximo capítulo. Na concepção de Marta Arretche (2)

“para a interpretação dos Estados federativos contemporâneos, cuja origem seja anterior ao final do século XX, é também necessária uma teoria das condições de desenvolvimento dos distintos modelos” (pg. 27).

Passando à agenda atual de pesquisa, a referida autora aponta que “o federalismo passou a ser uma dimensão da análise das relações ente o Executivo e o Legislativo no plano federal”, sendo, a partir de então, compreendido fundamentalmente como “a expressão do poder parlamentar de governadores e prefeitos na arena legislativa federal” (pg 29). A força ou a fraqueza do federalismo, por esta ótica, estaria relacionada à “capacidade dos executivos dos distintos níveis de governo influenciarem o comportamento parlamentar dos legisladores federais” (ibidem). Esta agenda seguida por autores como Mainwaring, Willis, Garman e Haggard, por exemplo, é criticada por Arretche pelo fato de propor interpretações que podem ser consideradas como unicasais:

“na literatura contemporânea, é como se a totalidade da atividade de produção de políticas públicas do executivo federal estivesse concentrada em formular uma legislação e aprová-la nas arenas decisórias federais” (pg 29).

A autora assume que o ciclo das políticas públicas vai além de sua formulação, etapa inicial do processo, e que a implementação das políticas se faz pelas burocracias públicas, cuja ação possui uma larga margem de iniciativas independente da autorização legislativa. Desse modo, a análise deve penetrar um espaço mais amplo em que instituições

políticas no âmbito do executivo federal e dos executivos subnacionais constituem importantes arenas de barganha e de conflitos federativos.

Na linha de análise apontada por Arretche, Haggard & McCubbins⁷, propõem uma abordagem que inclui o federalismo na categoria de governos divididos, ao lado do presidencialismo e do bicameralismo. Neste último a divisão do poder ocorre pela existência de duas casas legislativas (“câmara alta e câmara baixa” – senado e câmara dos deputados no caso brasileiro), no presidencialismo há a separação do executivo e do legislativo e o federalismo separa esferas de ação entre governo nacional e as esferas subnacionais.

Estes autores propõem um modelo analítico em que além da divisão de poderes (*separation of power*), acima exemplificada, os governos divididos também atuam com base na divisão de objetivos (*separation of purpose*) entre seus principais atores. O entendimento da relação entre a estrutura da divisão de poderes, da divisão de objetivos dos diferentes atores e das regras institucionais pelas quais eles operam permite elevar o grau de conhecimento acerca das realidades políticas dos governos em particular. Nas palavras dos autores,

“we believe a focus on interaction between separation of power, separation of purpose, and institutional detail, is a remarkably flexible and versatile analytic tool” (pg. 17).

Um dos fatores de maior importância no mapeamento institucional da divisão de poderes e objetivos está na identificação dos pontos de veto e, portanto, na capacidade de um dado governo implementar políticas ou mantê-las em vigor. Neste aspecto, Haggard & McCubbins⁷ estabelecem um *trade-off* entre a capacidade decisória (“*decisiveness*”) – a capacidade de tomada de decisões políticas – e a resolutividade (“*resolutness*”) – a habilidade de estabelecer compromissos para a manutenção das decisões tomadas (pg. 6). Estas duas competências governativas dependem do efetivo número de pontos de vetos (*veto points*) existentes no sistema. É, sobretudo, importante conhecer como são definidos tais pontos de veto, sendo que estes aumentam na proporção de espaços institucionais que representem a possibilidade de veto e de atores políticos, com interesses diversos, dotados desta mesma capacidade.

Colocando em foco o federalismo, Shugart & Haggard⁸ concluem que este sistema amplia a separação de propósitos verticalmente, na medida em que cria arenas separadas nos níveis nacional e subnacional. Dessa maneira, o processo legislativo federal é afetado pelo modo como os interesses subnacionais são representados no nível nacional (pg. 90) . A abordagem do Governo dividido gerou inúmeras análises sobre diversos aspectos das estruturas e das relações presentes nos países de organização federativa, inclusive o Brasil.

Em termos de sua historicidade, a rápida expansão de modelos federativos tem lugar no período contemporâneo. Este sistema tem se apresentado como alternativa possível aos profundos conflitos herdados com a mudança de regimes ocorrida ao redor dos anos 1980. Dois exemplos extremos seriam a superação do franquismo e a tendência a balcanização decorrente da crise e da queda do socialismo na Europa Oriental. Tanto a Espanha quanto a Eslovênia e a Croácia, por exemplo, passaram a se organizar na forma de estados federais. Além destes, também há os casos de fortalecimento dos sistemas federativos em outras democracias emergentes, em que os processos de redemocratização política ocorreram de modo concomitante ao fortalecimento dos governos subnacionais, antes submetidos a uma forte centralização por parte do nível central. Tal é, por exemplo, o caso do Brasil.

Com relação às organizações federativas contemporâneas, Fiori⁹ aglutina as experiências contemporâneas em três grandes “blocos ou versões distintas”. O primeiro seria o caso do federalismo “progressivo” ou “construtivo” cujo protótipo original seria o processo de constituição do federalismo norte-americano negociado de “baixo para cima em torno de um pólo hegemônico”, e cujo exemplo mais atual seria da unificação européia. O segundo modelo seria o do federalismo “defensivo” ou “perverso”, que se manifesta como recurso extremo na tentativa de manter a unidade territorial de países em processo de desintegração, que tem se manifestado “em velhas sociedades multiétnicas” que mantiveram sua integridade histórica sob formas autoritárias, “mas que hoje se desintegram sob o impacto de profundas crises”. Exemplos atuais seriam a ex-Iugoslávia e a Rússia, além dos casos mais trágicos de países africanos, “onde avançam implacáveis os processos de secessão e o fantasma das guerras civis, quase sempre legitimadas por argumentos e ódios de natureza étnico-religiosa”. O último conjunto seria o representado pelo federalismo “pragmático ou reativo” que abrange todos os países latino-americanos em

processo de retomada e reorganização democrática, “aí incluído o Brasil como caso exemplar”. Neste caso federalismo era tido como “sinônimo direto de descentralização e redemocratização”, versão que se foi modificando com o aprofundamento da crise de endividamento e fiscal que tornou-se tendente a um processo de recentralização.

Diante desta miríade de possibilidades de composições dos arranjos federativos, Elazar³ chama a atenção para o fato de que “federalismo imposto pela força e regulamentado pelo alto não chega a ser um verdadeiro federalismo, nem está destinado ao sucesso” (pg. 2). Para o autor, o federalismo está “inteira e intimamente associado ao republicanismo democrático” (ibidem). Porém, republicanismo democrático não parece ser uma regra geral aplicável a todos os estados que adotam esta modalidade de governo dividido.

Abrúcio¹⁰ aponta três condições de êxito para os arranjos federativos. A primeira seria um sólido arcabouço institucional garantidor da confiabilidade do contrato federativo. A segunda, a capacidade de convivência entre os princípios da autonomia e da interdependência. Finalmente, estaria “a republicanização da esfera pública, sobretudo no plano subnacional” (pg. 26).

Na avaliação do autor de “Os Barões da Federação” o federalismo brasileiro peca pela fragilidade do contrato federativo, pela distribuição desequilibrada do poder e pela “não-republicanização do sistema político estadual” (pg. 30).

Historicamente, estas características expressam-se na alternância entre períodos de forte centralização, “por vezes autoritária” (op. cit.) e outros de grande influência dos estados, que em muitos casos incorrem em atuação pouco responsável, transferindo déficits e perdas acarretadas por políticas imediatistas, de viés clientelístico e patrimonialista. Deste modo, o federalismo no Brasil não alcançou níveis de equilíbrio e coordenação que possibilitassem “a autonomia dos governos subnacionais e a interdependência entre os níveis de governo” (ibidem). Por sua vez, instituições políticas calcadas no predomínio do Executivo, que reduzem demais poderes e funções estaduais a instâncias quase que meramente homologatórias de suas decisões, são obstáculos à construção de sistemas políticos substancialmente republicanos.

2 - Federalismo Fiscal

Um dos traços essenciais que permeia a organização dos estados federativos é o estabelecimento de mecanismos e relações de colaboração financeira e administrativa ou funcional entre seus membros (Arghón¹¹). Desse modo, esta colaboração pode se dar pela provisão direta de bens ou serviços públicos, pela qual uma determinada esfera atende a necessidades de outro ente, e/ou pela transferência de recursos, com vistas a suprir tais necessidades.

Com base nestas duas possibilidades, Nunes & Nunes¹² estabelecem uma diferença entre descentralização e federalismo fiscal. Enquanto a primeira se refere à transferência de funções em geral do governo central aos governos locais, o federalismo fiscal diz respeito à transferência da capacidade de tributação do governo nacional aos governos subnacionais. Neste sentido, descentralização pode existir em estados unitários onde há transferência de atribuições aos níveis político-administrativos locais, enquanto que transferência da capacidade de tributação é condição específica dos sistemas federativos.

Para os autores, o grau de descentralização no federalismo seria maior, dada a transferência de competência legislativa e de atribuições tributárias. Além das competências tributárias próprias a cada esfera de governo, a descentralização federativa se faz com base numa variada gama de transferências de recursos interníveis governamentais. Os fundos públicos “são um elemento decisivo para o alicerce de qualquer federação”, que “soldam” as “complexas alianças” constituintes do “pacto federativo” (Affonso¹³). Os sistemas de transferências são, pois, entendidos como “parte das relações fiscais entre esferas de governo que visam corrigir desequilíbrios fiscais verticais e horizontais” (Faveret⁵).

A defesa da descentralização ocorre na vertente do aumento da eficiência alocativa e distributiva. A idéia da descentralização está associada, via de regra, a suposição de que a oferta de bens públicos e serviços é mais bem administrada pelas esferas locais, por estarem estas mais próximas do cotidiano dos cidadãos. Três elementos são usualmente apontados para reforçar esta hipótese. A demanda de bens públicos pode ser melhor atendida pelos governos subnacionais, pelo fato de os governos locais terem mais informações acerca das preferências das comunidades e suas especificidades. Por delegar decisão às instâncias

subnacionais, a descentralização contribuiria para incrementar a participação coletiva nas tomadas de decisão. Por fim, esta maior participação serviria de contenção às práticas de corrupção e como limite a adoção de medidas sem sustentação técnica voltadas ao atendimento de interesses políticos (Nunes & Nunes¹²).

A idéia de que as atividades governamentais devem estar o mais próximo possível das pessoas é comumente conhecida como o princípio da subsidiariedade. Referindo-se a Zimmerman (1999), Favaret⁵ afirma que este princípio baseia-se na idéia de que apenas “quando à esfera mais próxima do cidadão não for possível a realização de determinada ação, de igual ou melhor forma, é que a outra esfera deverá receber a competência para agir” (pg. 47). Esta mesma concepção assevera que, do ponto de vista distributivo, a descentralização seria instrumento de elevação da equidade entre regiões e entes de uma federação.

No entanto, vários autores endereçam diversas críticas ao uso normativo do argumento descentralizador. Uma das principais questiona a imanente eficiência das esferas locais na produção de bens públicos. Isto não seria verdadeiro nos casos em que a prestação de bens públicos pela administração central, ou intermediária, acarretasse economia de escala ou outras externalidades. O critério de eficiência alocativa, portanto, vincula-se ao da realidade dos custos de produção do bem ou serviço pelas diferentes esferas de governo e, por isso, à relação custo benefício envolvida em cada caso. Não se trata, portanto, para esses autores, de questão de normas ou princípios, mas de eficiência alocativa. Além disso, a eficiência no ganho de escala pode, inclusive, estabelecer critérios alocativos horizontais entre os entes da federação, quando se admite a especialização de determinada jurisdição na oferta de algum bem “pela escala ótima dos dispositivos”, independente dos limites político-geográficos estabelecidos (Prado¹⁴, pg. 295).

Em relação ao aumento da participação e inibição de práticas irresponsáveis, devido à maior proximidade dos eleitores à instância prestadora, o modelo calcado na subsidiariedade apresenta fragilidades, pois em realidade tais virtudes dependem fortemente dos sistemas políticos e decisórios locais e do contexto mais geral em que estes operam. Maior eficiência e responsabilidade relacionam-se mais às estruturas de governança local do que ao fato da simples proximidade do eleitorado ao centro de poder. Estas estruturas

dependem da combinação de diversos elementos complexos, dentre os quais podem ser destacados os níveis de *accountability* que incorporam, as regras de escolha dos representantes e as que regulam a representação política, os mecanismos de socialização das elites locais e os níveis de informação dos eleitores, as definições quanto às relações entre as regras de escolha e de representação locais com os níveis regionais e nacionais etc. Nesse sentido, Pozo¹⁵ afirma que descentralização não é sinônimo de democracia, nem de aumento da participação das comunidades locais e, ainda, que esta última não implica, necessariamente, em aumento da eficiência na administração dos recursos governamentais.

Para alguns, também o atributo da eficiência distributiva inerente à descentralização é questionável. Boisier (1996), citado por Nunes & Nunes¹², põe em dúvida o fato de o federalismo fiscal contribuir para a redistribuição de renda entre as regiões. Para o autor, a descentralização orçamentária traz por consequência a perda de disciplina fiscal porque os objetivos políticos do governo nacional e dos subnacionais estão em conflito, sendo que enquanto o primeiro busca elevar sua popularidade em função da queda nos níveis de desemprego, da estabilidade dos preços e no aumento da disponibilidade da renda, os últimos se sustentam em base à produção de serviços e bens públicos.

Há também quem estabeleça um *trade-off* entre discricionariedade e equidade, na medida em que agendas locais autônomas são entendidas como empecilho à equalização, pois limitam o papel redistributivo a ser exercido pelo governo central. Deste modo, a subsidiariedade radical representaria riscos, principalmente, para federações heterogêneas do ponto de vista da capacidade fiscal e de renda.

Argumentos de cunho mais normativo, enquadram o federalismo fiscal em padrões de alocação de recursos coerentes com as responsabilidades de cada nível de governo, levando em consideração tanto o poder de tributar quanto a capacidade de gastos das esferas – poderes estes que devem ser distribuídos da forma mais equitativa entre os entes de modo a alcançar o equilíbrio federativo. Daí o papel das transferências intergovernamentais como elemento de ajuste das receitas e despesas dos diferentes níveis de governo. Em termos ideais, estas transferências deveriam “ser dinâmicas e levar em conta o esforço fiscal de cada esfera, em especial das instâncias subnacionais” (Faveret⁵, pg. 42).

Como os governos subnacionais possuem capacidade fiscal diferenciada e optam por estratégias distintas para explorar esta capacidade, “o problema básico do federalismo fiscal é o de definir a necessidade real de complementação financeira levando em conta a relação entre capacidade fiscal e esforço fiscal¹³” (Relatório Parcial do FUNDAP, 1998, pg. 9; apud Favaret⁵, pg. 42).

Cumprindo ou não os propósitos que normalmente envolvem suas definições, o grau de autonomia tributária, os fluxos de transferências intergovernamentais e a distribuição das competências para a provisão de bens e serviços são elementos chaves para o entendimento das relações entre os membros constitutivos de uma federação. A literatura aponta uma atual tendência à maior centralização da arrecadação tributária pelos governos centrais e à descentralização de atribuições aos níveis subnacionais, sendo que esta maior concentração da arrecadação em níveis superiores é identificada como manifestação de uma tendência histórica. Esta tendência manifesta-se também no deslocamento do gasto para os níveis subnacionais (Mueller¹⁶; Prado¹⁴). A centralização das receitas aumentaria as possibilidades de redistribuição destas entre os demais entes subnacionais, contribuindo para uma maior equidade federativa. A autonomia tributária dos entes estaria relacionada à cobertura necessária ao cumprimento de suas atribuições, complementada pelas transferências interníveis governamentais. As regras para a combinação entre fontes de recursos e atribuições públicas são tão variáveis quanto os tipos de arranjos federativos. Alguns autores, com base nas experiências dos países, procuram estabelecer modelos típicos de transferências. Assim, Westphal¹⁷ estipula as seguintes modalidades:

- *Formula Grants* – cujos recursos são alocados por fórmulas baseadas na renda per capita ou no tamanho da população e destinados a objetivos específicos, sendo que em muitos casos, os estados devem participar com alguma contrapartida;
- *Project Grants* – recursos destinados a projetos específicos, alocados com base em competição entre os níveis subnacionais;
- *Block Grants* – recursos vinculados a atividades específicas, tais como saúde, educação, assistência social etc.

A tipologia de Westphal tem por base a experiência americana. Mueller¹⁶, partindo da realidade federativa alemã, propõe uma tipologia não muito diferente da anterior:

- *Matching Grants* – dirigidas a ações em que o pagamento é compartilhado entre governo central e comunidade local;
- *Unrestrict or General Grants* – o governo local tem a discricionariiedade do gasto;
- *Earmarked or Specific Grants* – utilizadas em programas específicos para os quais foram destacadas.

A diferença entre as duas classificações está na ausência de discricionariiedade no primeiro caso, que pode ser explicada pela preferência americana por transferências vinculadas, devido à aplicação do princípio da *accountability*, em que o governo federal é responsabilizado pela alocação dos recursos por ele arrecadado, e já no caso alemão constam as transferências que permitem a discricionariiedade dos governos locais no gasto (*Unrestrict or General Grants*).

Parece que várias classificações seriam possíveis, de acordo com os critérios adotados em cada caso. Mais esclarecedores que as possíveis classificações seriam estudos para a elucidação das lógicas adotadas pelos sistemas de partilha e, a partir disto, a elaboração de modelos explicativos.

Neste sentido, um importante estudo que busca a sistematização de modelos e critérios adotados para a partilha federativa é o de Sérgio Prado¹⁴. Neste trabalho o sistema de partilha federativa é entendido como formado por

“todas as regras e dispositivos que, a partir de uma dada definição de competência tributária, (...) determinam a forma pela qual a receita será distribuída entre os diversos governos” (pg.277).

O autor conclui que o denominado sistema de partilha seria na verdade “uma noção ampliada do que se entende por sistema tributário, adaptada para os países federativos” (ibidem). Dois elementos determinantes conformam este sistema: a distribuição das bases tributárias entre os entes ou jurisdições da federação, que tem origem nos tributos vigentes e na capacidade produtiva e de renda destes entes; e da parcela de receita total arrecadada por todos os níveis, nacional e subnacionais, utilizada de forma redistributiva. Estes últimos

recursos não são apropriados e, portanto, não compõem o dispêndio das jurisdições em que foram arrecadados, mas são transferidos para jurisdições que não teriam condições econômicas para coletá-los em sua base territorial própria (pg. 278).

Pautado nestes mecanismos, o sistema de partilha pode ser decomposto em dois grandes blocos. O primeiro, denominado de “apropriação vertical de recursos pela base econômica” ou, simplesmente, “*apropriação econômica*”, que pode ser dividido em duas formas básicas, a saber: (a) “*atribuição de competência*”, arrecadação originária do direito sobre uma dada receita tributária arrecadada na própria base territorial (*arrecadação* propriamente dita) e (b) “*direito de participação*”, quando embora a arrecadação na base territorial de uma jurisdição seja de competência de algum nível superior de governo, a instância arrecadadora é obrigada a repassar uma parcela da receita obtida a título de devolução tributária (a definição aqui seria a da *devolução*, especificamente) – seriam exemplos desta no Brasil a cota-parte do ICMS, o IPVA, por exemplo. O direito de participação está presente também nos casos em que ocorrem compensações financeiras como *royalties* ou por perda de receitas oriundas de desoneração de tributos anteriormente existentes (tem-se nestes casos o instituto da *compensação tributária*) – um exemplo, também no caso do Brasil, seria a desoneração do ICMS sobre as exportações. Em todos estes casos os recursos apropriados por um determinado ente são “aqueles economicamente gerados na sua jurisdição” (op. cit., pg. 280). Os dispositivos, portanto, pelos quais a receita gerada numa dada jurisdição se divide entre o seu próprio governo e os governos de nível superior são a *arrecadação*, a *devolução* e a *compensação*, apontados nos três itens acima descritos.

O segundo bloco é o dos mecanismos de redistribuição fiscal. As diferenças de capacidade econômica e renda entre os entes de uma federação - fenômeno, de certo modo, generalizável - impõe a definição de uma parcela de recursos “alocada de forma a alterar a própria distribuição da base econômica (...) com a finalidade de reduzir desigualdades” (op. cit., pg. 280). Estes recursos não serão aplicados nos dispêndios das jurisdições onde foram arrecadados. A parcela dos tributos que tem por objetivo uma maior equalização das receitas, *Parcela Redistributiva (PR)*, possui em geral dois fluxos de transferência distintos. No primeiro os níveis superiores de governo repassam aos inferiores “recursos que não são

proporcionais à sua capacidade econômica ou à sua participação na base tributária” geral da federação (op. cit., pg. 280) – este fluxo será denominado Distribuição Vertical. O segundo é operacionalizado pelas trocas horizontais entre jurisdições – o qual é denominado por Distribuição Horizontal.

Embora, de um modo geral, a equalização das receitas entre os distintos entes de uma federação seja o principal propósito da Parcela Redistributiva, não necessária e objetivamente ela termina por cumprir um papel positivo na redução das desigualdades econômicas e sociais entre as jurisdições. Neste sentido, na prática as parcelas redistributivas, no conceito de Prado, podem mesmo servir como um mecanismo regressivo e “afetar negativamente a equidade” (op. cit., pg. 281), como poderá ser visto mais adiante. O autor chama a atenção para o fato de que “os fundos e fluxos (...) que têm por lógica básica a redução das desigualdades são uma parte dos fundos redistributivos” (ibidem). Deste modo, para o autor, fluxos redistributivos são aqueles em que a apropriação de recursos se dá sem a correspondente base econômica. Os conceitos relativos aos tipos de receitas e transferências serão retomados e mais especificados no Capítulo III.

Estes dois grandes blocos, que conformam os sistemas de partilha (apropriação econômica e parcela redistributiva), podem ser identificados “em todas as federações conhecidas (...) numa divisão que é razoavelmente estável, inclusive como condição de estabilidade do pacto federativo” (op. cit., pg. 282). Porém, esgota-se aí a generalidade da partilha federativa, pois as proporções e os critérios para sua fixação irão variar de forma nos diferentes arranjos federativos:

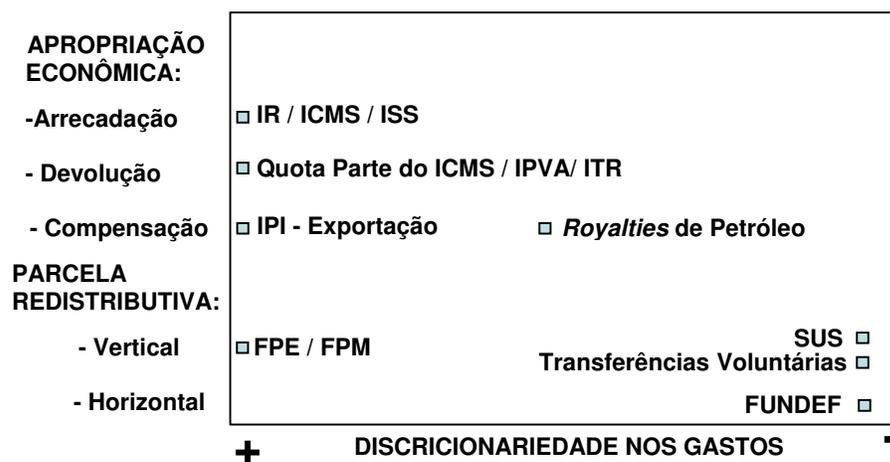
“não existe nenhum critério apriorístico de eficiência ou equidade, universalmente aceito que possa orientar a determinação de qual parcela de recursos deve caber a cada nível de governo” (op. cit., pg 282).

Os estudos acima, de Westphal, Mueller e Prado, apontam para a realidade de que, de fato, as partilhas federativas podem ser entendidas pela combinação de dois elementos típicos, presentes em qualquer sistema de partilha tributária federativa: a origem da receita e o nível de discricionariedade dos gastos. Assim, a receita pode ser obtida por apropriação econômica, pelas modalidades da arrecadação, devolução e compensação tributária, complementada ou não por parcelas redistributivas, transferidas vertical ou

horizontalmente. Por sua vez, a utilização destas receitas pode se dar com maior ou menor autonomia dos entes da federação sobre os seus gastos. O sistema de partilha de uma federação pode ser representado por um *continuum* em que os diferentes elementos (tributos e transferências) são distribuídos, de acordo com o grau de discricionariedade dos gastos. A título de simples ilustração consta abaixo a Figura I, em que são apresentados alguns elementos do sistema de partilha brasileiro.

Além do tipo de apropriação e autonomia de gastos, outro recorte obrigatório é o da natureza das transferências intergovernamentais, que podem ser de duas ordens: transferências legais ou obrigatórias e transferências voluntárias ou discricionárias. As transferências obrigatórias podem assumir tanto as características da apropriação econômica, como são os casos das cotas partes de tributos e compensações, quanto de parcela redistributiva, como ocorre com os fundos de participação (o FPE e o FPM, no caso do Brasil). As transferências voluntárias, de um modo geral assumem uma característica mais propriamente redistributiva, visando dar mais equilíbrio à participação dos entes na distribuição da riqueza, atuando, portanto, como elemento de equidade na federação.

Quadro I – Alguns Elementos do Sistema de Partilha Federativa Brasileiro



A posição intermediária do exemplo dos *Royalties* de Petróleo, no gráfico, se deve ao fato de que, em alguns casos, os estados estabelecem um percentual, definido em lei, a ser aplicado em fundos especiais para o meio-ambiente, sendo que esta parcela sofre

restrições como é o caso da proibição de gastos com pessoal e a obrigatoriedade do uso dos recursos em projetos de melhoria das condições ambientais.

Com a tendência histórica de maior concentração da arrecadação tributária no nível central de governo, apontada pelos diversos autores, assume maior importância, de fato, as competências de gasto por parte dos diversos níveis em que se distribuem os entes de uma federação. Pois é o poder de gasto que irá viabilizar o cumprimento das atribuições e responsabilidades dos entes federativos. Neste caso, dois elementos assumem um papel fundamental no quadro da federação: a repartição de poderes, obrigações e responsabilidades, por um lado e, por outro, o caráter vinculado ou discricionário das transferências recebidas. A combinação destes dois elementos é que irá regular o grau de autonomia das jurisdições existentes.

A ausência de padrões de eficiência e equidade para a repartição tributária, já referida acima, resulta da diversidade de desenhos institucionais oriundos das estruturas de relações políticas entre os diferentes entes, definidas pelos distintos arranjos federativos. Os tipos de apropriação, econômica ou parcela redistributiva; o que compõe uma e outra coisa, quem se apropria de que e quem transfere o que; qual a proporção da parcela redistributiva e para quem se dirige; ou, de modo simples e resumido, os ganhos e perdas no sistema federativo são resultante das referidas estruturas de relações e desenhos institucionais de cada arranjo federativo e levam em conta suas peculiaridades próprias. Os mecanismos e os fluxos de transferência, portanto, podem ser entendidos neste contexto da organização institucional e do jogo das relações políticas de uma dada federação. Assim, as transferências fiscais devem ser explicadas com maior clareza ao situarem-se as peculiaridades institucionais do jogo político de uma determinada federação.

NOTAS

¹ - Capacidade Fiscal – nível de arrecadação própria que, devido ao sistema tributário vigente, o governo local pode potencialmente alcançar.

Esforço Fiscal – grau de aproveitamento da capacidade fiscal, determinado pela eficiência da máquina arrecadadora

II. ESTADUALIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO: UM BREVE HISTÓRICO DO FEDERALISMO (FISCAL) NO BRASIL

1 - Federação na Primeira República: o federalismo hierárquico

Após a independência, o Império exerceu um considerável esforço de centralização para manter a unidade territorial do país, evitando a fragmentação ocorrida na América Hispânica. Mas as iniciativas centralizadoras sempre esbarraram no poder e nos interesses das oligarquias regionais e locais, que já eram uma realidade muito antes de a República vir a reconhecê-las como atores decisivos na arena política (Oliveira¹⁸). Deste modo, o poder oligárquico ancorado nas províncias obrigou o Estado imperial a fazer importantes concessões em troca de reconhecimento e legitimação. A coletoria de Fazenda, a Guarda Nacional e os bancos reais, com poder de emissão, são os exemplos mais típicos da transferência de poderes do Estado aos governos provinciais, neste período. Contudo, a presença do poder central se dava pela nomeação do presidente das províncias, que servia de elo entre este e as bases políticas locais, como garantia de sua subordinação ao domínio imperial.

Com o advento da República, a constituição de 1891 formaliza uma federação, cuja autonomia dos estados significava, acima de tudo, o controle do processo de escolha do presidente das províncias pela própria elite local, sem interferências do poder central. A Federação instituída na República Velha potencializava as oligarquias estaduais e, dentre estas, garantia o predomínio das que dominavam os estados mais ricos, como São Paulo e Minas Gerais e, ainda, abria espaço às que controlavam estados com capacidade de influenciar nas decisões políticas, como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Bahia. Os demais entes participavam como parceiros de menor importância no sistema de alianças regionais. Estas características contribuíram para que se estabelecesse uma espécie de “federalismo hierárquico”, conforme a definição de Abrúcio¹⁰.

Após os regimes militares do início do período republicano, instaurou-se o modelo político conhecido como “política dos governadores” no mandato de Campos Sales (1898 – 1902), que significou o apogeu do domínio oligárquico hierarquizado. Neste quadro poucas funções restavam ao governo federal, que atuava mais como um núcleo de ação política de defesa dos interesses regionais e locais – haja vista a

importância das políticas cambiais e de defesa do mercado agro-exportador, principalmente do café, vigentes neste período. Sua importância encontrava-se na “interface com o sistema internacional” e no papel de assegurar “as condições de existência do *pacto oligárquico*” (Lopreato¹⁹, pg.16). Os estados tinham autonomia para legislar sobre todos os temas que não constituíssem competência exclusiva da União (política externa, controle da moeda, forças armadas e, inclusive, tributação), sendo que numa economia eminentemente exportadora de produtos primários, o imposto de exportação era de competência dos estados. Além de tributar exportações para outros estados e também a circulação e o trânsito de mercadorias em seus territórios, os estados ainda podiam estabelecer impostos municipais. A partilha federativa era bastante simples, a União tinha por principal fonte de receita as importações e os estados as exportações que também incluíam as vendas interestaduais. Ambos os entes tributavam o consumo e os municípios não possuíam competência tributária própria (Lagemann²⁰, pg. 331).

No plano estadual, a manutenção do poder local era garantida com a pactuação junto às elites das municipalidades. As alianças entre os poderes regionais e locais geraram o famoso “pacto coronelista”, conforme a clássica definição de Vitor Nunes Leal, que o entendia como resultante da adoção da democracia representativa num contexto de ordem patrimonialista (Leal²¹). O voto do contingente rural, necessário à escolha dos governadores e representantes federais, originava-se do controle dos coronéis sobre as bases locais. Este autor via na penúria e dependência dos municípios a argamassa do exercício da política coronelista, pois as localidades dependiam constantemente da ajuda de estados e do governo federal e, como já foi visto, sequer eram dotadas de competência tributária de qualquer espécie.

Tanto no sentido ascendente (no nível nacional), quanto no descendente (nos níveis locais), o núcleo da política na República Velha eram os governadores (Abrúcio¹⁰). Os principais instrumentos da ação da política dos governadores eram “o aparato policial e os empregos públicos” (ibidem, pg.39). Em relação ao primeiro item, a Constituição de 1891 atribuiu aos estados competência para a organização e manutenção das forças policiais. O poder sobre o aparato policial e sobre a cobrança de um tributo da importância do imposto sobre a exportação, à época, além da autonomia em instituir tributos próprios, desde que não concorrentes com a União, levam Francisco

de Oliveira a afirmar que “os estados passaram a dispor de poder de polícia, quase indisputado, e constituíam-se ... em economias quase autônomas” (pg. 79). Este autor vê ainda na formação deste aparato policial “uma extensão dos exércitos privados dos proprietários” (ibidem). Numa perspectiva semelhante, Abrúcio (op.cit.) afirma que a importância deste poder de polícia era tanta que “os principais estados da Federação organizaram verdadeiros exércitos a fim de evitar qualquer tentativa de intervenção militar da União” (pg. 39).

Por sua vez, o emprego público era um dos principais elementos da trama que tecia a rede de lealdades, garantidora do pacto de dominação. O centro da teia montada neste pacto era ocupado pela figura do governador, principalmente daqueles que exerciam o domínio dos níveis hierárquicos superiores desta “soma dos estados a que se resumia a Federação Oligárquica” (Oliveira¹⁸, pg.80).

2 - O Centralismo Desenvolvimentista do Período Vargas

De uma maneira geral, as elites modernizadoras daquele período tinham uma visão negativa do federalismo (Costa²²). A aliança que redundou na Revolução de 1930 - que além destas elites incluía outras camadas sociais urbanas aliadas do jogo do poder oligárquico– patrimonialista (classes médias urbanas, oficialato militar de baixa patente, pequeno empresariado urbano e trabalhadores de diversos ramos da indústria, comércio e serviços, por exemplo) e, ainda, determinados setores da oligarquia em permanente posição de desvantagem no “federalismo hierárquico” prevalecente (produtores agrícolas não exportadores) – põe fim àquele modelo que já vinha dando sinais de esgotamento na última década, com o declínio da economia cafeeira (Fausto²³). Como bem observa Oliveira¹⁸, “a Revolução de 30 dá o golpe de morte na Federação Oligárquica; não nas oligarquias, por certo, que subsistirão” (pg. 80). O grande feito inicial do projeto modernizador, que se desenvolve a partir da tomada do poder em 1930, foi, ainda naquela década, o da abertura da fronteira dos estados para a integração do mercado nacional. A própria crise do setor exportador abriu espaço para que o governo central exercesse sua influência e agisse com autonomia nas definições de política econômica.

AS CONTURBADAS ORIGENS REPÚBLICANAS

Após a Proclamação da República em 1899, o governo provisório então instaurado culmina com a Promulgação da Constituição de 1891. Neste mesmo ano também são eleitos como Presidente da República o Marechal Deodoro da Fonseca e como vice o também Marechal Floriano Peixoto, pelo Colégio Eleitoral então formado com esta finalidade.

O período republicano, em seu início, foi bastante conturbado, sendo o vice-presidente eleito candidato de uma chapa de oposição a de Deodoro da Fonseca, vencedor do pleito presidencial. Após uma crise que acarretou o fechamento do Congresso Nacional e a decretação do Estado de Sítio, Deodoro renuncia e assume em seu lugar Floriano Peixoto, que irá governar até 1894. Este início de governos militares ficou conhecido como a "República da Espada". Desde o começo havia conflitos entre os grupos militares que propunham um governo centralizado, com forte concentração de poder, e as oligarquias civis, vinculadas principalmente às províncias, como eram conhecidos os estados, que pleiteavam um governo descentralizado e federalista.

Com a abolição da escravatura, o Brasil entra na era do trabalho assalariado e a mudança havida em sua estrutura requeria o aumento do meio circulante monetário, para atender a nova realidade econômica. O Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, passou a adotar uma política de intensa emissão monetária, denominada por "Encilhamento", que, inclusive, dividiu o país em quatro regiões (Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul), sendo atribuída a cada uma delas um banco emissor. A idéia era expandir os meios de pagamento para fazer face às despesas com salários e ampliar o crédito, com vistas ao fortalecimento e a criação de novas empresas. Porém, a desenfreada política emissionista desembocou num incontornável processo inflacionário.

O segundo governo civil, de Campos Sales, assume sob a égide de uma profunda crise econômica, sendo que, ao final do governo anterior, o Ministério da Fazenda de Prudente de Moraes já iniciara o processo de negociação de sua dívida junto à Inglaterra, definindo o acordo conhecido como *Funding-loan*. Movido por duras medidas de contenção econômica, Campos Sales estabeleceu um compromisso com os governadores no qual em troca de apoio ao governo central, estes receberiam recursos, cargos públicos e garantias políticas de apoio contra os grupos oposicionistas estaduais. Inaugura-se, então, a "Política dos Governadores", pela qual o presidente apoiaria os governadores das províncias e seus aliados e, em troca, estes governadores garantiriam um Congresso em aliança com as preferências do Presidente, afastando as possibilidades de conflitos de interesses entre os poderes.

A Política dos Governadores transcorreu sob a hegemonia dos exportadores de café e, por conseguinte, dos estados de maior produção e volume de exportações, como era o caso de São Paulo e Minas Gerais. Esta hegemonia traduziu-se na Política do Café com Leite, em que representantes destes dois estados alternavam-se consecutivamente na presidência da República.

A crise da produção cafeeira, iniciada em 1895 veio se ampliando ao longo de toda esta primeira etapa republicana, atingindo seu ápice na crise da economia mundial ocorrida em 1929. O desfecho da crise agro-exportadora foi o fim da Política do Café com Leite e, juntamente com ela, do estado oligárquico-patrimonialista. Nos episódios finais da República Velha, as eleições presidenciais de 1930 deveriam ser ganhas pelo representante de Minas Gerais, mas uma fissura no pacto oligárquico ocasionou a recondução de um representante paulista, Julio Prestes, ao cargo, dando margem ao fortalecimento da insatisfação de outros setores sociais, inclusive das oligarquias alijadas do poder, propiciando a organização do movimento que culminou na Revolução de 1930, que representou o início de uma nova etapa na historiografia do país.

Ampliaram-se e diversificaram-se os organismos regulatórios federais, que em suas providências iniciais buscaram remover os mecanismos que serviam de entrave à integração do mercado nacional, criados na etapa anterior. São baixadas normas que proíbem a criação e manutenção de tributos estaduais que funcionavam como inibidores à circulação de mercadorias entre os estados; é tolhida a liberdade para contrair empréstimos no exterior, o que passa a necessitar de autorização do Senado; e proíbe-se a emissão de títulos e bônus estaduais.

O Governo Provisório instituiu a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios para diagnosticar a situação das finanças públicas e propor alternativas neste campo. “Os dados por ela levantados mostraram o emaranhado existente no campo tributário” (Lopreato19, pg. 22). Eram inúmeros os impostos e taxas criados ao longo do tempo, havia indefinições quanto ao objeto, a incidência e as esferas competentes pela arrecadação, os tributos eram diferenciados em cada estado, não existia padronização das contas orçamentárias, além do que foi constatada a precária condição financeira e a volumosa dívida pública acumulada pelos governos subnacionais. Com a Constituição de 1934 vieram as reformulações do sistema tributário, na tentativa de uniformizar os tributos existentes, estabelecendo certa padronização e atribuindo coerência ao sistema. Os municípios adquiriram competência tributária passando a arrecadar impostos de licenças, imposto predial e territorial urbanos, imposto sobre as diversões públicas, imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais e taxas. A competência residual antes compartilhada com os estados passou a ser exclusiva da União, sendo proibida a bitributação. O consumo passou a ser tributado por dois impostos, um de competência federal - o Imposto sobre o Consumo - e outro estadual - o Imposto sobre Vendas e Consignações – IVC (Lagemann²⁰, pg. 331).

O fim do Federalismo Oligárquico deu início a um período de governo centralizado, que aos poucos se constituiu num Estado unitário. A partir de então o Estado Nacional passou a exercer plenamente suas funções alocativas, redistributivas e estabilizadoras, sempre perseguindo os objetivos de seu projeto nacional modernizante, que, por outro lado, não tinha como renegar o atraso de suas origens patrimonialistas. O governo provisório que deslança o período revolucionário vai se deparar com um embate entre dois grupos pela hegemonia do novo processo em curso. O grupo dos “tenentes”, já em cena desde os anos vinte, que nesta altura defendia a centralização e o

intervencionismo estatal, o “que culminava numa visão nacionalista e antipolítica do Estado” (Abrúcio¹⁰, pg. 42). E, seu oponente, as oligarquias que disputavam algum quinhão de poder na nova ordem. Sem a marcante presença de setores que representassem uma força hegemônica na condução do processo político, caberá ao centro do poder executivo nacional, na figura de seu presidente, a definição dos rumos da ação estatal. Sendo assim, no novo modelo de ação estatal, assumiram um papel preponderante o Executivo Federal e a Presidência da República. A capilaridade administrativa desta nova estrutura foi constituída com base numa poderosa burocracia de estado, vinculada, principalmente ao executivo e com respaldo em interesses corporativos que se forjam *vis-à-vis* o desenvolvimento deste modelo. Dois elementos fundamentais são invariavelmente destacados pelas análises deste período: o projeto nacional-desenvolvimentista, que serve de eixo político ideológico ao modelo; e a ação política de Getúlio Vargas para viabilizá-lo. A combinação destes dois elementos leva autores como Abrúcio¹⁰ (pg. 41) a denominar o modelo vigente no período que vai de 1930 a 1945 como Estado Vargasista-desenvolvimentista. E explica o autor:

“desenvolvimentista porque tornou o Estado o principal pólo irradiador do desenvolvimento econômico (...) Vargasista (porque) fez do Executivo Federal e da Presidência da República o centro político-institucional do país” (ibidem).

Outro fator presente em todas as análises, foi o caráter de “estado de compromisso” assumido pelo exercício político dos governos deste período. Este caráter permanece para além do governo Vargas e mantém-se por praticamente todo o período desenvolvimentista, desfechado pelo golpe militar de 1964.

O auge da centralização e a organização do Estado em moldes unitários ocorrem, principalmente, a partir do golpe de 1937, dado por Vargas um ano antes das eleições presidenciais, convocadas para 1938. O Estado Novo, inaugurado em 37, põe fim “a ambigüidade entre os dispositivos legais e a prática centralizadora” (Faveret⁵, pg. 60).

A ditadura de Vargas sufocou decisivamente a Federação e estabeleceu novos padrões de relacionamento intergovernamental. Desde o início dos anos 1930, o Estado vinha criando instâncias políticas de abrangência nacional. Inicialmente, pela federalização dos órgãos estaduais responsáveis pelas políticas de preços de produtos estratégicos, como o café e o açúcar, e criando novos institutos com mesma finalidade, como o do sal, do cacau e do pinho. Em termos de política econômica estruturaram-se

órgãos especializados para a regulação de áreas como comércio exterior, câmbio, política monetária, creditícia e seguros. Do ponto de vista das políticas públicas mais abrangentes criaram-se ministérios, como o do Trabalho, o da Educação e Saúde Pública e o de Indústria e Comércio

CONTINUISMO E CENTRALIZAÇÃO DO PERÍODO VARGAS

Após a Revolução de 1930, instaurou-se o governo provisório liderado por Getúlio Vargas, até 1934, quando foi promulgada a nova Constituição Federal. A carta constitucional previa novas eleições presidenciais para o ano de 1938, dando continuidade ao processo democrático, de alternância no poder. Antes das eleições, porém, alegando um pretenso golpe comunista, Getúlio fechou o Congresso e deu início a um regime autoritário, que vigorou pelos oito anos posteriores, denominado por Estado Novo. Uma nova constituição formulada por Francisco Campos foi, então, promulgada, assentando o arcabouço jurídico do novo regime. No Estado Novo o sistema federativo foi substituído por um estado unitário, com forte concentração de poderes na presidência da república.

No período Vargas teve início a organização do Estado em bases weberianas no Brasil, ou seja, nos moldes de um estado racional-legal, assentado sobre uma burocracia profissionalizada e dotada de relativa autonomia. Na constituição deste Estado, diversos órgãos responsáveis pelas ações estatais e pela provisão de bens públicos foram criados, sob a coordenação do renomado DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público, grande responsável pela estruturação do serviço público brasileiro. São exemplos desses órgãos, entre inúmeros outros, o Ministério da Educação e Saúde e os Institutos de Aposentadorias e Pensões – os IAP.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o perfilamento do Brasil ao lado dos aliados e sua vitória sobre o eixo nazi-fascista, além das pressões internas pela redemocratização do país, determinaram a ruptura com o regime ditatorial de Vargas, chegando a termo o Estado Novo, com o final da primeira etapa da era Vargas.

. No campo social estendeu-se a estrutura corporativa na seguridade social, com a implantação de um modelo ocupacional-contributivo, que garantia o controle do Estado sobre uma importante parcela de recursos que operava fora do orçamento nacional.

Toda a engrenagem político-institucional montada para atender aos ditames do projeto nacional do período Vargas teve no Departamento de Administração do Serviço Público – DASP – um dos principais instrumentos de fortalecimento da burocracia pública federal. O governo central alicerçava seu poder em duas instituições fundamentais, para garantir o Executivo Federal e a Presidência da República como centro político do sistema e dar viabilidade ao cumprimento de seus propósitos, em toda a extensão territorial do país: as interventorias e o DASP. Os interventores nos estados eram diretamente escolhidos pelo Presidente da República e serviam de elo de

transmissão política entre este e as elites regionais e locais. E o DASP, vinculado ao Ministério da Justiça, desdobrava-se nos famosos “Daspinhos”, presentes em cada estado, onde funcionavam como uma espécie de organismo legislativo subordinado ao governo federal, buscando dar uniformidade à legislação estadual, além de servirem como instrumentos de controle do Presidente sobre as interventorias.

Até aqui se vem tratando das medidas centralizadoras efetuadas de modo autoritário pelo Executivo e, neste sentido, demonstra-se o caráter antioligárquico do novo regime. Resta saber onde se encontra a face conciliadora, de “compromisso”, que procurava a acomodação de interesses dos distintos grupos e classes, onde estava incluída a oligarquia, antigas detentora do poder.

O que se tem a argumentar nesse sentido é que em diversos aspectos das tomadas de decisões políticas os interesses das oligarquias locais eram levados em conta. O estado cartorial era bastante permeável aos interesses e à participação das elites locais. Por mais profundas que fossem as mudanças, em vários campos das relações políticas, econômicas e sociais, elas deixaram intocadas as velhas estruturas da propriedade e das relações de trabalho na agricultura, tradicional campo de domínio das velhas oligarquias rurais. Os próprios critérios para a nomeação dos interventores buscavam não desagradar às elites estaduais, escolhendo preferencialmente nativos identificados com as perspectivas ideológicas das localidades e membros dos grupos dominantes regionais, embora Vargas procurasse para o cargo indivíduos destituídos de identidade e expressão política em períodos anteriores (Campello de Souza²⁴).

Por fim, o dado de maior relevância para este trabalho é o de que apesar das mudanças realizadas, que serviram para aperfeiçoar e racionalizar o emaranhado tributário herdado da Velha República, “o sistema tributário, apesar das modificações sofridas, manteve as características mais importantes da estrutura pretérita” (Lopreato¹⁹, pg. 24). Para reforço da sua hipótese o autor aponta o fato de que as mudanças nas regras de tributação ocorridas nos anos 30 não alteraram a repartição das receitas entre as esferas governamentais, mantiveram as mesmas figuras tributárias do período anterior e perpetuaram a autonomia dos estados em termos de sua competência para fixar alíquotas e impor valores adicionais, sendo que essas unidades subnacionais

“preservaram o poder de lançar outros impostos, além dos que lhes são atribuídos, desde que destinassem 30% dos recursos arrecadados à União e 20% aos municípios de onde tinham provido” (op. cit., pg.24).

Lagemann²⁰, no entanto, entende que as mudanças chegaram a afetar de algum modo a liberdade de ação dos estados, no campo tributário, ao menos em dois aspectos: na fixação da alíquota máxima de 10% para o imposto sobre a exportação, sendo, neste caso, vedado quaisquer adicionais; e na isenção dos pequenos produtores do pagamento do imposto sobre vendas e consignações (op. cit., pg. 332).

Entretanto, na visão de Lopreato, além da manutenção das principais características do modelo tributário, também a distribuição regional da receita fiscal não sofreu grandes alterações. As disparidades que, por certo, continuavam a existir, eram compensadas por mecanismos de transferências *ad hoc* e gastos orçamentários do governo central, esquemas já usuais no período anterior. Este aspecto da repartição tributária e da discricionariedade dos estados na criação de novos impostos, durante o período que cobre as duas repúblicas será tratado de modo mais detalhado em páginas posteriormente no texto.

Dadas as características de manutenção da estrutura da organização tributária e fiscal, as modificações ocorridas no perfil da receita se deviam mais às mudanças na estrutura do modelo econômico, do que a alterações no modelo de tributação. A participação interna passa a ser mais importante para a formação da riqueza do que a participação externa, diferentemente do modelo anterior.

Com isso os tributos com base no mercado interno passam a ter maior participação do que as bases tributárias assentadas sobre o comércio exterior. A expressão mais característica deste fenômeno foi que o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) passou a ocupar, em ordem de importância, o lugar do Imposto de Exportação, pelo menos nos estados de economia mais dinâmica, o que não aconteceu aos estados que continuavam dependentes das atividades exportadoras, nos quais o imposto sobre a exportação continuava como importante e, por vezes, mesmo como principal fonte de receitas.

Assim, Lopreato conclui que a formação do aparato de Estado centralizador e com forte capacidade de regulação não significou uma alteração mais expressiva nas

políticas tributárias e fiscais, que mantiveram mecanismos participativos e decisórios que continuavam a beneficiar antigos interesses regionalmente localizados, interesses de uma elite que não perdeu o controle sobre os recursos tributários dos estados. Buscando soluções que não mexessem muito profundamente com os interesses estaduais, como seria o caso de uma centralização do sistema tributário, o Governo Federal propôs como alternativa aos investimentos governamentais a criação de fundos específicos, vinculados aos setores de infra-estrutura, principalmente energia e transportes, a implantação de empresas estatais e os empréstimos externos (op. cit., pg.28).

Deste modo, a ruptura com o modelo oligárquico anterior não deixou de incluir um sistema de alianças com as elites tradicionais, capitaneadas pelos interventores estaduais e articuladas a um governo central mais forte e interventor. Além disso, a competência da arrecadação do IVC na origem veio a favorecer os estados produtores, beneficiando o capital industrial neles alocados, deixando os estados mais pobres na dependência das aplicações financeiras da União. Para os estados menores, as transferências *ad hoc* e os gastos orçamentários federais tinham por contrapartida o necessário apoio das elites às iniciativas do governo federal, funcionando como moeda de troca no processo de barganha política. É certo que, por outro lado, o valor desta moeda era restrito, pois o fato de o Governo Federal não buscar legitimidade com base no jogo eleitoral retirava das elites seu mais importante trunfo: o de utilizar seu controle sobre as bases eleitorais como principal instrumento de negociação política. Embora considerasse a devida importância das oligarquias no jogo do poder, Vargas as mantinha sob controle. E ele acreditava que este controle vinha exatamente do esvaziamento do poder político das elites, pela ausência do processo eleitoral. No mais, os interesses desta e das demais frações de classe e segmentos sociais eram acomodados pela via da burocracia federal e canalizados por mecanismos corporativos.

3 - Os Conflitos e Impasses Federativos na República Democrática

Com o fim do período ditatorial do Estado Novo, a Constituição de 1946 recolocou na arena política o Congresso Nacional e deu início ao processo de democracia de massas no Brasil. A carta de 46 re-instaura o federalismo como forma de organização do Estado, retomando as eleições para os cargos nos executivos e legislativos dos entes subnacionais. Um dado novo na Federação é a maior autonomia

política e financeira concedida aos municípios, em relação às constituições anteriores. Conforme sintetiza Rodriguez²⁵,

“o intervalo democrático de 1946 até 1964 foi um período de ampliação da participação e competição eleitoral, fortalecimento jurídico e político dos municípios e reconquista das autonomias estaduais” (pg. 441).

Apesar do deslocamento de funções e poderes para o Congresso Nacional, o “Varguismo” deixa marcas indeléveis na formatação da nova estrutura de estado do período democrático, em que, por exemplo, o Estado desenvolvimentista continua a pautar suas ações e decisões mais na arena da burocracia federal, do que na instância legislativa, mantendo o Executivo Federal como núcleo estratégico desta burocracia.

Como uma significativa parcela dos estamentos burocráticos, as Forças Armadas se consolidam como importante e influente instituição política nacional.

Contudo, a retomada do jogo eleitoral na cena política e o crescimento do papel do Congresso no processo decisório reabrem o cenário à participação das elites regionais e locais, revigorando a figura dos governadores no cenário político nacional. Um fator fundamental neste processo é o da retomada do jogo democrático sem a participação de partidos políticos fortes, de abrangência e influência nacionais. Na falta de um corpo partidário em que os mandatos políticos adquirissem expressão nacional, a política federativa retoma, em novas bases, antigas práticas da barganha regional interoligárquica. Desde o período anterior, inaugurado por Vargas, a grande causa nacional em jogo – o desenvolvimento econômico do país – era mais propriamente impulsionado pela burocracia federal, que se consolidou originando a característica do exercício da “gramática política” brasileira definida por Nunes como “insulamento burocrático” (Nunes²⁶).

O Legislativo, atuando com base num sistema de forte conotação regional, passou a ter condições de manipular recursos, via orçamento público, na defesa dos interesses ali representados. Em relação à partilha fiscal, foram criadas normas que passaram a regular as transferências de recursos do Governo Federal aos estados e municípios² e ainda critérios de comprometimento de parcela da receita tributária total da União com o gasto a ser efetuado em determinados estados. Refletindo a articulação dos interesses regionais, a carta constitucional fixava percentuais mínimos a serem aplicados em determinadas regiões, como o Nordeste, a Amazônia e o Vale do São

Francisco, o que leva a constatações como a de que “assiste-se, no âmbito do orçamento federal, à formação de um verdadeiro orçamento regional” (Lopreato¹⁹, pg. 33).

Lagemann²⁰ (pg. 332) percebe nas novas alterações realizadas algumas restrições ao poder dos estados, com a liberação do imposto sobre a propriedade rural para áreas agrícolas inferiores a 20 hectares e a redução da alíquota do imposto de exportação de 10% para 5%³, com a limitação de sua incidência apenas às vendas para o exterior. A análise de Lopreato é a de que além das adequações à nova realidade institucional, a estrutura tributária anterior mantém-se preservada em seus traços fundamentais. Os estados permaneciam dotados de autonomia e dos instrumentos de política tributária e fiscal que a garantissem. Eram livres para fixar as alíquotas de seus impostos e para criar outros, não concorrentes com a União, na condição de repassarem 20% da arrecadação ao governo federal e 40% do total aos municípios (Lopreato¹⁹, pg. 33).

Quanto a este aspecto da maior ou menor autonomia tributária por parte dos estados, tema sobre o qual os dois autores citados parecem apresentar perspectivas um tanto diferenciadas, uma consulta aos textos constitucionais permite concluir que, desde a Constituição de 1891, as sucessivas cartas constitucionais, promulgadas nos diferentes contextos políticos-institucionais, vêm garantindo de fato a autonomia estadual para a criação de novos tributos. Dessa forma, o Art. 12 da Constituição de 1891 é bastante genérico e permite tanto à União, quanto aos estados a criação de novos impostos, “cumulativos ou não”. A carta de 1934 amplia as bases tributárias dos estados e também da União e no Art. 10 estabelece a competência concorrente às duas esferas para criarem “outros impostos além dos que lhes são atribuídos privativamente”. O Estado deveria partilhar estes novos impostos com a União e os municípios, como demonstrado por Lopreato anteriormente, sendo que era vedada a bitributação, prevalecendo o imposto decretado pela União no caso de competência concorrente.

Já foi afirmado que a Constituição estado-novista de 1937 pouco alterou a Seção Tributária da carta anterior, de 1934. A carta de 1937 manteve, em seu Art. 24, a autonomia dos estados para a criação de novos impostos, sendo que o novo texto não mais se refere a obrigatoriedade de partilha entre as esferas, mantendo, no entanto vedada a bitributação. A Constituição democrática de 1946 continuou a garantir, no Art. 21, a competência estadual e federal para a criação de novos impostos, e foi

reinstaurado o sistema de partilha com a União e os Municípios⁴, assinalado anteriormente, mantendo-se, também, vedada a bitributação.

Por outro lado, são evidentes as limitações apontadas por Lagemann ao poder discricionário dos estados em matéria tributária. Limites de alíquotas e isenções tributárias referidos pelo autor constam, por certo, nos textos constitucionais. Ao que parece, as diferenças de perspectiva expressam duas tendências passíveis de serem identificadas no período, sem que ocorra contradição entre elas.

Está fora de dúvida o crescimento da participação da União no jogo federativo, em todo este período. Os sinais do aumento desta importância do Governo Federal na partilha federativa são identificados por Lagemann nas limitações tributárias constitucionalmente impostas aos estados, quando estas limitações vinham ao encontro de necessidades estratégicas do projeto nacional. Por seu turno, é também verdade que este crescimento não se deu sem larga margem de negociação e concessões às elites dos estados, o que é expresso, na opinião de Lopreato, pela garantia constitucional da liberdade dos estados em criarem impostos próprios, mesmo durante períodos de fortíssima centralização, como no Estado Novo.

Embora a nova federalização, com a reconquista das autonomias políticas por parte dos estados, tenha revigorado as elites locais e alçado os governadores, mais uma vez, ao papel central no jogo político, a consolidação já alcançada pelo mercado nacional e pela burocracia federal, com seu relativo protagonismo no processo de desenvolvimento econômico, contribuíram para o estabelecimento de relações intergovernamentais mais equilibradas.

Nesta nova interação política, “a força da União era contra-arrestada pelas bancadas regionais e pelos governadores, o que exigia um processo de constante negociação e alianças” (Rodriguez²⁵, pg. 441) – e, pode-se acrescentar, o esforço tinha que partir de ambas as partes envolvidas, pois as esferas de governo encontravam-se em condições mais equipotentes do que nas etapas anteriores, em que havia o predomínio de uma das partes. Alianças e negociações passavam pelos tradicionais métodos da barganha clientelista e da patronagem.

A já referida anemia partidária e, como consequência, a estrutura representativa do Legislativo, com base regionalizada, reforçava o papel dos governadores como

centros dinamizadores das carreiras políticas, tanto dos representantes municipais, quanto dos participantes do legislativo. Conforme enfatiza Abrúcio ¹⁰,

“estava se consolidando o uso do executivo estadual como centro de distribuição de políticas clientelistas e, a partir disso, como principal construtor das carreiras políticas de deputado estadual e federal” (pg. 56).

A EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA PÓS 1945

Com o fim da ditadura varguista, foram realizadas eleições em 1945. sendo eleito presidente o anterior ministro da guerra de Getúlio, Eurico Gaspar Dutra. Em 1946 foi promulgada uma nova constituição democrática, reestabelecendo as eleições para todos os níveis de governo.

Em 1950, Getúlio retornou ao poder, desta feita pelo voto popular. O novo mandato presidencial transcorreu em meio a acirrados conflitos, sob intensa pressão dos setores mais conservadores, e teve seu desfecho com o suicídio de Vargas, em 1954. Segue-se daí um período conturbado, em que assume seu vice, Café Filho, e logo a seguir é eleito presidente da república Juscelino Kubitschek de Oliveira - JK. Contudo, esta eleição não foi suficiente para apaziguar os conflitos existentes. Diante das ameaças golpistas, a posse de JK foi garantida pela intervenção do General Henrique Teixeira Lott, cuja liderança manteve as forças armadas alinhadas aos preceitos legalistas e constitucionais.

O governo JK procurou levar adiante o Projeto Nacional-Desenvolvimentista, iniciado no período anterior. Neste sentido, foi instituído o chamado Plano de Metas (“50 anos em 5”), que incentivava a produção de bens de consumo duráveis e o fortalecimento da indústria de bens de capital no país. Neste período amplia-se a abertura ao capital internacional e chegam ao Brasil as primeiras indústrias automobilísticas. Outro setor prioritário foi o de obras públicas, com destaque para a construção de Brasília.

O governo seguinte foi liderado por Jânio Quadros, que tinha por vice o concorrente – que participou da chapa adversária, encabeçada pelo então Marechal Henrique Lott – João Goulart, popularmente conhecido por Jango. O governo de Jânio é caracterizado por inúmeras ambigüidades políticas, que terminaram com a sua renúncia, em 1961, ainda no mesmo ano em que tomara posse. Sua sucessão foi novamente um processo conflitivo e crítico. Jango só conseguiu assumir a presidência sob um regime parlamentarista, portanto, limitador de seus poderes presidenciais, imposto pelos grupos conservadores, com apoio dos militares. Ainda assim, esta alternativa do parlamentarismo foi alcançada por meio de contra-pressões políticas, como foi o caso da “Cadeia da Legalidade”, instaurada por Leonel Brizola, à época governador do Rio Grande do Sul. Após um ano e meio, Goulart promoveu um plebiscito em que o povo aprovou a volta do presidencialismo no país. É característico deste período um forte acirramento político-ideológico onde grupos à direita e à esquerda demarcaram nítidas oposições, inclusive em termos das propostas quanto à continuidade do processo de desenvolvimento a ser seguido no Brasil – processo que tem por personagens emblemáticos, de um lado, Celso Furtado e, de outro, Roberto Campos que, no debate político e econômico, defendiam tendências diametralmente opostas.

Em 13 de março, no famoso comício da Central do Brasil, Jango anunciou as Reformas de Base que, entre outras medidas, incluíam iniciativas para a realização de uma reforma agrária no Brasil. No dia 31 do mesmo mês, João Goulart foi deposto pelo golpe militar de 1964.

A já referida anemia partidária e, como conseqüência, a estrutura representativa do Legislativo, com base regionalizada, reforçava o papel dos governadores como centros dinamizadores das carreiras políticas, tanto dos representantes municipais, quanto dos participantes do legislativo. Conforme enfatiza Abrúcio ¹⁰,

“estava se consolidando o uso do executivo estadual como centro de distribuição de políticas clientelistas e, a partir disso, como principal construtor das carreiras políticas de deputado estadual e federal” (pg. 56).

Se, num primeiro momento, Vargas conseguiu efetuar as barganhas clientelistas e a patronagem, resguardando os interesses estratégicos do nacional-desenvolvimentismo pela ação da burocracia insulada, na nova realidade institucional esta barganha começou a afetar “negativamente as macropolíticas do Estado Nacional” (ibidem, pg. 53). As necessidades de ao mesmo tempo viabilizar o projeto de desenvolvimento e, para fazê-lo, garantir o apoio das bases parlamentares assentadas em renhidos interesses regionais tem por resultado “a adoção simultânea (...) de medidas contraditórias, pois pretendiam atender a diferentes objetivos” (Lopreato¹⁹, pg.36).

Analogamente, premido por manter suas bases de sustentação política, Kubitschek propõe-se a não alterar os mecanismos de política tributária, para levar adiante o “Plano de Metas” e, por isso, foi forçado a uma política de vultuoso déficit público e de expansão dos meios de pagamento. Como resultado tem-se a intensificação do processo inflacionário, que terminou por abrir, nos meios políticos, uma acirrada discussão sobre perspectivas de modificações no sistema tributário, já que os três entes governamentais viviam dificuldades orçamentárias.

Em novembro de 1961 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 5, visando repor perdas de arrecadação sofrida pelos municípios. Por esta Emenda, os Impostos de Transmissão Inter Vivos e o Imposto Territorial Rural, que eram da alçada estadual, passaram a ser competência dos municípios, que também foram agraciados com um aumento de 10% para 15% na arrecadação em sua participação na arrecadação do IR e com o repasse de 10% do total do Imposto de Consumo, de competência da União. Logo a seguir, o Senado encaminhou Projeto de Lei que proporcionava a reposição de perdas aos estados. Embora acirradas, as discussões sobre reforma tributária avançaram nos anos seguintes sem que se alcançasse algum resultado palpável. Apenas em dezembro de 1963, às vésperas do golpe militar, foi aprovado um Projeto de 1955, que

alterava a base de tributação do IVC. Este projeto propunha basicamente a cobrança do Imposto sobre Vendas e Consignações, no local em que a mercadoria fosse consumida, ao invés da tributação na origem, como era o procedimento em todos os anos anteriores. Esta mudança acarretava perdas para os estados mais industrializados e desenvolvidos da Federação e, por isso, durante todos os esses anos, desde a iniciativa original, ainda em Projeto de Lei, sofrera ferrenha oposição das bancadas de São Paulo, Rio de Janeiro (e da posterior Guanabara), Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Contra esta atitude conservadora do *satus quo*, formou-se a “União Parlamentar Norte e Nordeste”, que identificava na cobrança do IVC na origem uma das causas do empobrecimento de suas regiões. A aprovação da Lei n.º 4.299 de 23 de dezembro de 1963⁵

“revelou o fracionamento das disputas no Congresso ... colocando em destaque a fratura dos interesses regionais, que veio agregar-se ao confronto entre as esferas de governo na disputa pelos recursos tributários” (Lopreato¹⁹, pg. 43).

A queda no ritmo de expansão da economia com a conseqüente redução da arrecadação e das receitas tributárias em todas as esferas de governo, a expansão dos gastos com base no déficit público e seus efeitos inflacionários e a condição de conflito intra e interfederativo, que ocasionavam um imobilismo institucional, solapando as condições que permitissem a realização de reformas institucionais mais profundas, contribuíram para alargar as fissuras que terminaram por comprometer o projeto desenvolvimentista. Acrescida a estes fatos a enorme radicalização, à direita e à esquerda, em torno das “reformas de base”, no governo João Goulart, chegou-se à paralisia decisória e às demais circunstâncias que pavimentaram o acesso ao regime autoritário, que impôs duras medidas, também, no plano fiscal e financeiro.

4 - A Modernização Autoritária: do centralismo a fragmentação

O período inaugurado com a tomada do poder pelos militares, em 1964, pode ser abordado a partir de sua divisão em dois períodos distintos. O primeiro, em que se ensaia a concentração de poder, e que desemboca no que se pode chamar de uma “crise de centralização”, que tem lugar após a promulgação do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 1968, e o segundo, que se inicia com o processo de liberalização, no último lustro

dos anos 1970, e que termina por deslanchar uma “crise de fragmentação”, principalmente, a partir de meados da década de 1980, concomitante ao processo de redemocratização do país. Os conceitos de liberalização e redemocratização são aqui utilizados, conforme definidos por Stepan⁶ (pg. 13): “*liberalização refere-se fundamentalmente à relação entre Estado e Sociedade Civil e democratização (...) à relação entre Estado e Sociedade Política*”⁶.

A crise econômica, com suas resultantes fiscal e inflacionária, determinou ao novo regime a adoção de medidas de ajuste para a recuperação da capacidade financeira do setor público. Foram criados mecanismos com vistas a redução do déficit público e instrumentos que permitissem a retomada do desenvolvimento econômico, com base no novo projeto a ser instaurado pelo regime militar.

As reformas promovidas incluem a criação do Banco Central (BC), do Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco do Brasil (BB) é mantido na sua função de autoridade monetária. Em 1965, com a Emenda Constitucional nº 18, *estabelecem-se* novas regras para a partilha tributária entre os entes da federação, instituindo-se, a partir de então, a conhecida Reforma Tributária cujo modelo mais bem definido irá constar da Lei nº 5.172 de 1966 (*Código Tributário Nacional*) e da Constituição de 1967.

De modo sintético, pode-se dizer que a Reforma de 1967 constou: (1) da expansão das fontes de financiamento da União, que assumiu os impostos estaduais de exportação e sobre a propriedade rural e criou os chamados “impostos únicos”, (2) da redução da competência estadual de sete para dois impostos, o Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e (3) da consolidação de vários impostos no Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e na manutenção do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), os quais permaneceram na competência dos municípios (Lagemann²⁰). Este rearranjo da partilha tributária consistiu na “recuperação dos tributos federais e (...) ampliação da competência tributária de estados e municípios”, o que haveria permitido “uma melhor exploração das bases tributárias próprias” (Rezende²⁷, pg. 26).

Além de uma recomposição da distribuição dos tributos, a Reforma de 1967 também inovou com a introdução do “primeiro sistema de partilha (...) com sentido estritamente redistributivo no setor público brasileiro” (Prado²⁸, pg. 49). Anteriormente, as transferências intergovernamentais caracterizavam-se por um misto de devolução

tributária com transferências condicionadas. Já as alterações de 1967 incluíram a criação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com clara função redistributiva, em que uma parcela da arrecadação dos impostos federais (Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI - e Imposto de Renda – IR) era repassada para complementar as receitas de estados e municípios.

OS ANOS DE FERRO

A marcha para a realização do golpe militar teve início em Minas Gerais, em 31 de março de 1964, sob o comando dos Generais Carlos Luis Guedes e Olympio Mourão Filho, com o apoio do governador daquele estado, Magalhães Pinto. Logo as unidades militares de outros estados aderiram ao movimento. Em 1.º de abril, João Goulart se retirou para o Rio Grande do Sul, onde era apoiado por Leonel Brizola, que tentava, sem êxito organizar a resistência. No dia 04 de abril, Jango exilou-se no Uruguai.

A presidência foi formalmente ocupada por Ranieri Mazzilli, presidente da Câmara, porém o poder de fato estava nas mãos de uma junta militar, composta por representantes das três armas, intitulada "Alto Comando Revolucionário". É baixado o primeiro Ato Institucional (AI-1), instituindo eleições indiretas para presidente, levando, pois, a este cargo, o General Humberto de Alencar Castelo Branco.

Ao final do governo Castelo Branco, em 1967 foi outorgada uma nova constituição, reformada em 1969, consagrando os princípios autoritários do novo governo. Após Castelo, toma posse o General Arthur da Costa e Silva, que responde às pressões da oposição, que se manifesta por greves e passeatas, com a edição do Ato Institucional n.º 5 (AI-5), em 1968. Com base neste Ato foi fechado o Congresso Nacional e cassados diversos parlamentares, nas três esferas de governo. Também, diversas prisões foram efetuadas, inclusive a do ex-presidente Juscelino Kubitschek. Com a doença de Costa e Silva, em 1969, assume o poder uma junta militar, que permanece por dois meses, até ser reaberto o Congresso e escolhido um novo presidente, desta vez o General Emilio Garrastazu Médici. O governo Médici foi marcado por fortíssima repressão e luta contra organizações da oposição, algumas das quais tinham-se definido pela luta armada contra o Regime.

Este período, até 1973, foi marcado pelo elevado crescimento do PIB, acima dos 10%, e era definido pelos próprios militares como sendo o do "Milagre Econômico Brasileiro". Foram, também características desta etapa a abertura ao capital internacional, a contração de altíssimos empréstimos internacionais e a execução de obras gigantescas, como a Transamazônica e a Ponte Rio-Niterói.

A princípio, os fundos de participação possuíam ampla margem de discricionariedade na sua aplicação, na medida em que a única condicionalidade era a utilização de 50% do seu valor em despesas de capital, permanecendo a outra metade disponível às decisões dos governos subnacionais. Além destes havia ainda a partilha intergovernamental de recursos arrecadados com a formação de fundos próprios, pela União, para o desenvolvimento e modernização de setores estratégicos (como transportes, energia, telecomunicações etc.) e as políticas de transferência de recursos para as regiões e estados menos desenvolvidos da federação.

Assim, o modelo tributário instituído em 1967 pode ser distribuído pelos seguintes componentes (Rezende²⁷):

- i) um aumento da capacidade tributária própria dos entes da federação;
- ii) a instituição de um mecanismo geral de repartição de receitas tributárias (FPE e FPM);
- iii) a instituição de mecanismos específicos de repartição de receitas, através dos fundos setoriais de infra-estrutura e de incentivos às regiões menos favorecidas.

Além dos recursos próprios e dos do FPM, os municípios também recebiam dos respectivos estados a cota parte do ICM, correspondente a 20% da arrecadação total deste tributo.

Os dispositivos legais que consolidaram a reforma tributária ao longo do tempo acompanharam, inevitavelmente, o fortalecimento da tendência à maior centralização da arrecadação e da aplicação das receitas tributárias, como parte do processo de centralização política. Aos poucos foram sendo incluídos mecanismos que terminaram por desfigurar os Fundos de Participação (FPE e FPM) como mecanismos redistributivos, vindo estes a se tornarem instrumentos de repasse condicionados às diretrizes estabelecidas pela União. Os Fundos de Participação tornaram-se modalidades de transferências condicionadas, com base em regras definidas pelo Governo Federal. Como informa Prado²⁸,

*“já na legislação regulamentadora de 1966/67 diversos dispositivos descaracterizaram os FPs como mecanismos de equalização orçamentária **strictu sensu**, ou seja, como mecanismos que aportavam recursos livres no orçamento dos GSN (Governos Subnacionais)”* (pg. 51).

Findo o período inicial do regime militar, identificado como “Castelista” ou “sorbonista” (Abrúcio¹⁰), após a promulgação do AI-5, até o final dos anos 1970, novas vinculações e condicionalidades irão sendo impostas às transferências intergovernamentais, incluindo-se os Fundos de Participação, acompanhando a forte centralização política incorporada pelo regime e “o abandono da retórica liberalizante adotada até então” (Lopreato¹⁹, pg. 53). Neste movimento houve a redução do FPE e do FPM à metade da parcela anteriormente transferida e os repasses dos recursos eram

inteiramente condicionados à elaboração de planos de aplicação, vinculados a programas estruturados com base nas diretrizes e normas estabelecidas pelo Executivo Federal. Além disso, as unidades federativas eram obrigadas a aportar recursos próprios para complementar as despesas destes programas (Cf. Ato Complementar nº 40, de 1968, que altera o Art. 26 da Constituição de 1967, regulamentado pelo Decreto Lei nº 835, de 1969⁷).

Digno de nota é o fato de que, pela primeira vez na história da República, foi tolhida a competência dos estados para criar impostos e fixar alíquotas.

Dado o foco prioritariamente centrado pela maioria dos autores na reforma tributária empreendida no período, outros mecanismos largamente utilizados pelos governos militares para manter uma ampla margem de autonomia fiscal e orçamentária - além do reforço do controle sobre as demais unidades federativas - passaram quase despercebidos. Trata-se da intrincada rede de mecanismos de financiamento que permitia de forma direta e indireta o direcionamento dos recursos para as áreas de interesse prioritário do governo federal.

A estratégia iniciada em 1965, com a criação do CMN, do BC e o papel do BB como autoridade monetária, resultou num “formato institucional peculiar” em que o “Executivo passou a dispor de dois importantes instrumentos para realizar gastos à revelia do Congresso”, sem que as despesas estivessem expressas no Orçamento da União (Lopreato¹⁹, pg. 51). O primeiro era a vinculação entre o BB e o BC permitindo a ampliação dos empréstimos pelo Banco do Brasil sem as limitações das normas bancárias, através do manuseio da “conta movimento”. O outro, o poder do CMN de decidir sobre a ampliação do gasto público, sem manifestação do Legislativo.

Com estes expedientes, o Congresso perdeu o poder de definição sobre as políticas de gastos, o que resultou num esvaziamento do orçamento fiscal (ibidem).

Acresça-se, além destes, a facilidade, à época, de acesso aos recursos de origem externa e, também, a instituição de fundos com base em poupança compulsória, como o caso do FGTS, PIS/PASEP e do FAS (Fundo de Desenvolvimento Social), entre outros.

Tal engenharia financeira resultou na enorme amplitude decisória, por parte dos gestores da política econômica, que passaram a manipular um imenso volume de recursos direcionado para atender aos interesses e necessidades, acima de tudo, do governo federal.

Tanto o sistema tributário quanto o controle das fontes de financiamento internas serviram de instrumentos para reforçar o poder do governo central, praticamente, permitindo à União o comando dos fluxos de financiamento direcionados tanto ao setor privado, quanto às demais esferas de governo. Este comando sobre os gastos e a capacidade de geração de crédito é manipulado pela União por meio de “uma verdadeira parafernália de gastos tributários (isenções, subsídios, alíquotas privilegiadas etc.) e por meio de uma política de crédito fácil com taxas de juros favorecidas” (Lopreato¹⁹, pg. 56).

As reduções efetuadas no FPE⁸ e as isenções concedidas afetaram o potencial de arrecadação dos estados - o que terá ainda mais impacto nas unidades de menor nível de renda - e aumentaram paulatinamente a defasagem entre o ritmo de crescimento da poupança fiscal e o dos investimentos dos estados. Esta defasagem findou por compelir os estados a buscarem fontes alternativas de financiamento, para ampliarem e mesmo para manterem o ritmo de gastos. Com isso, as finanças estaduais passaram a depender cada vez mais de financiamentos com base em recursos de origem externa, advindo de fontes internacionais, e em fontes internas, cujo controle estava, majoritariamente, no âmbito do governo federal.

Esta mudança de bases de financiamento teve como um de seus principais efeitos “a perda da posição relativa das despesas do Tesouro no conjunto dos gastos realizados pelo setor público estadual” (op. cit., pg. 59). Ou seja, a principal fonte de recursos que passou a alimentar as despesas dos estados foi deixando de ser a arrecadação de tributos e, em seu lugar, assumiram cada vez maior importância as fontes de financiamento interno e externo.

Esta é a origem das dívidas dos estados e das intrincadas relações que estes passam a estabelecer com os bancos estaduais. Estes bancos, como agentes financeiros dos estados aos quais pertencem, seriam levados a ampliar o crédito e a intermediar os repasses federais e empréstimos externos, até que suas atividades chegassem a ponto de estarem primordialmente voltadas aos fluxos financeiros com os quais tentava-se suprir as carências de recursos dos estados.

Por seu turno, a centralização tributária e o controle das principais fontes de recursos financeiros traduziram no plano econômico a lógica da concentração do poder político, o que permitiu à União uma capacidade de penetração e decisão passível de

limitar as escolhas dos estados em termos de estabelecerem suas prioridades de gastos e, também, de buscarem alternativas que não estivessem em consonância com as determinações do governo central.

A montagem do esquema de financiamento que proporcionasse a ampliação do controle e da ingerência sobre as políticas de gastos dos estados era facilitada por condições externas e internas extremamente favoráveis, dado o ritmo de crescimento geral da economia. O mercado internacional assegurava a disponibilidade de crédito fácil e a baixo custo. Internamente, a tendência expansionista garantia a elevação da carga tributária e condições que favoreciam as empresas públicas.

A União ampliou o volume de recursos concentrados sob seu poder. Em 1966, a União concentrava 40,6% dos recursos tributários disponíveis e os estados por 46,3%. Em 1974, aos estados restavam 35,2% destes recursos e a União havia aumentado sua participação para 51,6%. Os municípios tiveram um pequeno aumento de 0,8%, no mesmo período.

Em relação às estratégias políticas para a viabilização deste modelo de desenvolvimento, ao qual Abrúcio¹⁰ denomina por “modelo unionista-autoritário”, três pilares básicos são identificados inicialmente como seus sustentáculos básicos:

- i) financeiro – pelo qual a tática é a de centralizar ao máximo as receitas tributárias no Executivo Federal, que passa a possuir um imenso controle sobre as transferências para as demais esferas de governo;
- ii) administrativo – em que um planejamento, também, fortemente centralizado busca uniformizar a organização e as práticas administrativas dos demais níveis governamentais;
- iii) político – através do pleno controle sobre as eleições para governadores, evitando que a oposição (ainda que consentida) alcance o poder das máquinas estaduais (op. cit., pg. 64).

Em sua primeira fase, de maior centralização, os governos militares tentavam compatibilizar uma “ideologia tecnocrático-centralizadora” e “antipolítica” predominante entre as elites militares e civis do regime “com a busca de legitimação pela via eleitoral, baseada num esquema de patronagem estabelecido com os municípios do interior” (ibidem). Esta característica favoreceu o fato de que as articulações entre os diferentes níveis de governo ocorressem mais através dos canais administrativos do que

por meio das arenas políticas, o que proporcionou a conformação dos chamados “anéis burocráticos” (Cardoso²⁹).

Mesmo com o esvaziamento das instituições políticas, as tentativas de legitimação do regime ocorriam através dos tênues mecanismos político-eleitorais que foram resguardados pelo próprio regime militar. E no controle destes canais, ainda que débeis, estavam as oligarquias locais que, por cumprir esta função, mereciam o favorecimento do governo central.

A escolha dos governadores pela via indireta requeria a participação dos legislativos estaduais, cujos deputados eram eleitos pelo voto popular. Além destes, deputados federais, vereadores e prefeitos também eram submetidos a sufrágio – com exceção dos prefeitos das capitais, escolhidos pelos governadores.

Esta gama de representantes alçados pela escolha eleitoral estava relacionada e, sobretudo, tinha sua sobrevivência vinculada às redes políticas dos estados. Com isso, a redução da autonomia tributária, financeira, administrativa e política não retirou das máquinas políticas⁹ estaduais o importante papel que tinham a cumprir, como suporte da legitimidade pretendida pelo regime. Sem o suporte das elites locais, provavelmente haveria maiores dificuldades para a constante manutenção da tranqüila maioria, que o regime vinha mantendo no Congresso ao longo do tempo.

Por sua vez, as oligarquias locais, através das máquinas estaduais, ao colocarem-se a serviço do poder central, angariavam benesses de diversos tipos em proveito de seus interesses próprios. Este arranjo, contudo, não era mantido inteiramente livre de contradições e atritos. Tal ocorreu, por exemplo, na frustrada tentativa feita pelos militares de instituir nos estados a figura dos “governadores técnicos”, de extração inteiramente alheia aos pactos interoligárquicos.

Foi grande o descontentamento das elites locais que reagiram com um baixo comprometimento em relação às estratégias políticas, afastando-se “da linha de frente das campanhas arquitetadas em Brasília” (Abrúcio¹⁰, pg. 78). Cada vez ia-se tornando mais difícil a compatibilização técnica-política pretendida pelo regime militar. Nesse sentido, as eleições de 1974 foram uma enfática expressão de erros estratégicos cometidos pelo regime. Contrariamente às expectativas do governo a oposição (o MDB) quase dobrou sua representação na Câmara dos Deputados (de 87 para 165

cadeiras) e, praticamente, triplicou a representação no Senado (de 7 para 20 representantes).

O partido do governo (ARENA) permanecia com a maioria nas casas legislativas, mas os fortes sinais de mudança estavam manifestos. Grande parcela desta derrota do governo, ainda que parcial, deveu-se ao eleitorado dos grandes centros urbanos que fez do voto uma manifestação plebiscitária contra o regime (Lamounier³⁰). Os resultados destas eleições fortaleceram ainda mais o poder dos governadores, que passaram a ter na possibilidade de vitória da oposição um considerável trunfo a seu favor.

Com o passar do tempo, e como conseqüência das mudanças ocorridas no jogo das definições políticas, o regime foi buscando níveis mais estáveis de legitimação. Nesta perspectiva, a segunda metade dos anos 1970 representou um enorme desafio ao regime autoritário, que a partir daquele período propunha-se a empreender duas tarefas extremamente complexas.

A primeira era promover o ingresso do país num novo e mais elevado ciclo de desenvolvimento, buscando a consolidação da infra-estrutura industrial e a produção de bens de capital. Junto a esta havia o esforço de institucionalizar o sistema de poder, com base em rearticulações e formação de coalizões que dessem sustentação política, ampliando os patamares de legitimidade do regime militar. Com vistas a impulsionar esta nova etapa expansionista é lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento - o II PND.

Após 1974 tem início uma nova dinâmica nas relações intergovernamentais, em que novos parceiros ganham espaços de maior atuação no processo, notadamente os estados menos desenvolvidos da federação, das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

O governo Geisel inicia uma maior desconcentração espacial da atividade econômica, incentivando iniciativas nas regiões menos favorecidas, e com isto busca angariar maior apoio nestes estados.

Várias iniciativas foram tomadas no sentido de ampliar as bases de sustentação política, sendo que “através do viés de sobre-representação dos estados menores e menos populosos do Norte e Nordeste, consolidava-se (...) uma coalizão política relativamente estável” (Sola³¹, pg. 259). Para consolidar esta coalizão, diversas medidas financeiras foram tomadas, entre elas o aumento das transferências voluntárias ou negociadas, para

estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que cresceram 208% entre 1976 e 1982 (Afonso³², pg. 22). Além disso, a recomposição das alianças contribuiu para o posterior redesenho da estrutura tributária e maior descentralização de recursos, com o fortalecimento da capacidade decisória dos estados sobre a definição dos gastos.

Ocorre que exatamente neste momento de arrancada do II PND e de rearranjo das coalizões políticas - o que também contribuía para elevação de custos não apenas políticos, mas também financeiros - a estrutura de financiamento do setor público “havia atingido praticamente o seu potencial máximo e deixou transparecer sinais de disfuncionalidade” (Lopreato¹⁹, pg. 63). O plano requeria a atuação de um setor público forte, “que manteria relações sólidas com o setor privado (e) a realidade contrariava essa expectativa” (Fishlow³³, pg. 155). Como assinala Fiori⁹ o estado autoritário mostrou-se fraco diante dos interesses privados, embora estes houvessem se organizado de forma fragmentada e contraditória. A alternativa buscada foi a do crescente endividamento externo de cujo ritmo passaram a depender a sustentação dos gastos públicos e o ajustamento do Balanço de Pagamentos (Lopreato¹⁹; Fishlow³³). Passa a ser recorrente, por parte do Estado, o mecanismo ao qual Fiori denominou por “fuga para frente”, que combinava endividamento público e socialização das perdas. Os problemas econômicos tornavam-se mais agudos, por um lado e, por outro, as pressões por recursos, por parte dos aliados políticos, ampliavam-se. A resposta das autoridades econômicas nestes casos continuava sendo o crescente endividamento público, principalmente com o apelo aos recursos externos. Na opinião de Fishlow, “o Estado estimulava a demanda ao implementar seus planos ambiciosos, mas era incapaz de financiá-los adequadamente” (op. cit., pg. 160). Era o fluxo de recursos externos que possibilitava ao governo federal manter inalterada a sua programação de gastos.

As fragilidades existentes afetavam também os governos estaduais. A situação de dependência das linhas de financiamento, internas e externas, para a manutenção de seus investimentos e demais despesas não encontrou superação na nova recomposição política. A arrecadação fiscal permanecia insuficiente para comandar o processo de gastos, ainda mais com o comprometimento destes às metas do II PND. Para os estados, a alternativa foi a do fortalecimento da articulação com a União e a progressão no processo de endividamento. Com isso, os estados ampliavam sua dependência para com o governo federal e “acompanhavam a tendência de sobreendividamento

característica de todo o setor público na segunda metade dos anos 70” (Lopreato¹⁹, pg. 68). A conclusão deste autor é enfática:

“as dificuldades de financiamento fizeram os estados reféns das negociações com o governo federal, das condições favoráveis de empréstimos externos e da definição da política de crédito interno, sobretudo das agências oficiais” (pg.

70).

O OCASO DO REGIME

A ascensão do General Ernesto Geisel, em 1974, ocorreu um quadro em que o regime buscava construir melhores bases de legitimidade, tendo início a “abertura política”, “um processo lento, gradual e seguro de aperfeiçoamento democrático”, nas palavras do próprio governante, a época.

Mesmo num bipartidarismo sob rígido controle, o partido de oposição permitida (MDB), vinha ampliando sua base eleitoral e aumentando seu número de representantes, principalmente, no Legislativo. Diante deste crescimento, diversos casuísmos eram instaurados, no intuito de conter o avanço das forças oposicionistas. Foi, inclusive, mais uma vez, fechado o Congresso Nacional, para a imposição do conhecido “Pacote de Abril”, de 1977. O Pacote introduzia a figura dos “Senadores Biônicos”, escolhidos por eleições indiretas e mantinha as eleições indiretas para governadores, ainda no pleito de 1978, quando estavam previstas eleições diretas para este cargo. Além destas, foram tomadas medidas limitando a propaganda eleitoral e ampliando o mandato presidencial para seis anos.

O governo seguinte, do General João Batista Figueiredo, continuou a enfrentar fortes adversidades, com o contínuo fortalecimento das oposições. Nesta época teve início a campanha pela anistia, que culminou com o retorno de diversos exilados políticos e, além disso, foi permitida a criação de novos partidos políticos. Nas eleições realizadas em 1982, a oposição alcançou o governo da maioria dos principais estados brasileiros e ampliou, ainda mais sua participação nos órgãos de Legislativo.

Tem início, a partir de então, as campanhas pelas eleições diretas para todos os níveis de governo, inclusive para a presidência da república. As eleições ocorridas em 1984 ainda foram indiretas, porém o governo civil ali investido já representava o final do Regime Militar.

Em meio aos impasses financeiros na implementação de seus projetos, o governo se deparou com as eleições municipais de 1976, que evidenciaram um inequívoco crescimento da oposição nos grandes centros urbanos e também nas cidades de médio porte. Nestas condições, as eleições diretas para governadores – as primeiras desde 1965 - previstas para o ano seguinte encontravam-se sob ameaça. Em 1978 haveria, também, nova recondução de senadores por meio do voto.

A resposta do governo veio com o chamado “Pacote de Abril”, de 1977. As principais medidas do pacote foram o adiamento das eleições diretas para governador e a manutenção da escolha indireta em 1978, com a alteração da composição do Colégio

Eleitoral estadual, que passaria a contar com representantes dos municípios; o critério de representação na Câmara Federal foi modificado, deixando de ter por base o número de eleitores, passando a ser pautado pela população; a eleição para o Senado seria também indireta, feita pelo mesmo Colégio Eleitoral da escolha dos governadores – introduzindo os chamados “senadores biônicos”. Além destas, outras medidas foram impostas, no sentido de tentar garantir ao governo o controle da “distensão política”.

As iniciativas que pretendiam, ao mesmo tempo, manter o controle sobre o processo de liberalização política e impulsionar o projeto de desenvolvimento fixado no II PND alicerçaram-se no aumento constante dos montantes da dívida. Assim, “o ajustamento brasileiro passou a basear-se no endividamento externo puxado pelo crescimento” (Fishlow³³, pg. 160). Além do fluxo externo, também o endividamento interno jogava um importante papel na estratégia da dívida pública, crescendo sem cessar, “graças ao processo de indexação” a que estava submetido. Em 1978 “o serviço da dívida pública interna passava a representar uma parcela crescente das obrigações do Tesouro Nacional” (ibidem, pg. 162). Neste quadro de ampliação geral da dívida pública, a situação dos estados vinha se agravando, na medida do aumento dos seus níveis de dependência financeira, tornando-os mais vulneráveis e “fragilizando as posições políticas dos governadores” (Lopreato¹⁹, pg. 70). A dependência das fontes de recursos de origem financeira, para a composição da despesa dos estados, provocou o que Lopreato intitula por “politização da dívida”, ou seja:

“o nível de endividamento de cada estado passou a estar diretamente condicionado ao poder de barganha e aos interesses envolvidos no processo de negociação de cada novo pedido de operação de crédito” (ibidem, pg. 73).

As negociações se davam numa relação de forças entre o “poder da área econômica de impor suas decisões” e o peso político e influência de cada governador “na configuração do momento político” (ibidem, pg. 74)¹⁰.

A década de 1980 tem início em meio a um processo de aprofundamento da crise fiscal junto ao acirramento dos conflitos federativos. Os credores internacionais, àquela altura, já premidos pelas mudanças no cenário internacional¹¹, pressionavam o país por medidas mais radicais e, do ponto de vista deles, mais efetivas: “a adoção de políticas contencionistas mais ortodoxas tornou-se a ordem do dia” (Fishlow³³, pg 177). Os banqueiros internacionais recusavam-se a rolar a dívida na ausência da

implementação de um plano de estabilização econômica, por parte do governo. Porém, àquela altura, as condições políticas eram inteiramente desfavoráveis à adoção de medidas recessivas que viessem colocar em risco os arranjos de sustentação das bases políticas do governo federal.

“O compromisso com a liberalização tutelada (...) restringia as chances de prevenir o agravamento do déficit público, porque as reformas relevantes (...) estão entre aquelas mais geradoras de antagonismos” (Sola³¹, pg. 259).

Após um breve ensaio de políticas contencionistas, no início do governo Figueiredo, em 1979, na rápida passagem de Mario Henrique Simonsen pelo Ministério da Fazenda, voltou-se ao conjunto de medidas “heterodoxas”, numa “abordagem centrada na oferta, que tornaria desnecessária a contenção da demanda”, na proposta política expressa pelo novo comandante da área econômica, Antonio Delfin Neto (Fishlow³³, pg. 170). Isto “soou como música” (ibidem) aos ouvidos de uma administração comprometida com uma política que requeria elevados gastos públicos.

No momento imediatamente posterior, ainda no início de 1980, o ministro recua e passa a defender “uma política de austeridade ortodoxa” (ibidem). Além desta defesa, nada de muito concreto poderia ser, de fato, implementado, às vésperas de acontecimentos tão cruciais para o futuro imediato do regime militar e as apostas por ele feitas em relação a continuidade do processo de liberalização tutelada.

As iniciativas contencionistas seriam afrouxadas diante da perspectiva das eleições para governador, em 1982, com a participação direta do eleitorado, e do significado delas para as possibilidades de levar adiante a “abertura política” em condições que garantissem a supremacia do governo militar. É importante assinalar, quanto a este aspecto, o fato de que também estava em jogo a eleição dos congressistas responsáveis pela escolha do futuro presidente da República no Colégio Eleitoral. Diante da conjuntura de crise pela qual passava o regime, “o momento foi de claro desajuste entre a proposta de política macroeconômica e a atuação dos governadores” (Lopreato¹⁹, pg. 149), que como parceiros privilegiadas aproveitavam a oportunidade para angariar recursos que pudessem amenizar a instabilidade financeira dos estados.

O modelo baseado na “política de crescimento com endividamento” já vinha revelando “todo o seu potencial desestabilizador” (ibidem, pg. 79). O papel estratégico dos créditos externos esgotara-se e a dívida interna estava comprometida com as

necessidades de financiamento geradas pelos encargos financeiros advindos dos fluxos externos. A base da estrutura do financiamento público estava em xeque (ibidem). O governo federal tornara-se cada vez mais incapaz de alimentar o fluxo de recursos direcionado às necessidades de financiamento dos estados. O virtual esgotamento das fontes externas e as barreiras impostas ao fluxo de recursos internos, oriundos das relações intergovernamentais, potencializaram a instabilidade financeira dos estados, que passaram a pressionar pelo aumento de sua participação na receita fiscal.

O governo federal fez sua primeira concessão pondo fim ao elenco de condicionalidades na aplicação do FPE e do FPM, através do Decreto-Lei nº 1.805, de outubro de 1980, que acabou com obrigatoriedade da apresentação dos planos de aplicação e cancelou a vinculação dos recursos destes fundos a categorias econômicas.

Os fundos de participação, passaram a partir de então a ter seu papel ampliado no jogo de alianças, num quadro de mutação política. No final de 1980 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 17 *que aumentou o percentual a ser repassado aos estados e municípios pelo FPE e FPM, constituindo o início do processo de redistribuição fiscal.* Também foram alteradas as regras o ICM em benefício dos municípios.

O resultado das eleições de 1982, em que a oposição elegeu 10 dos 22 governadores e conquistou o governo dos três mais importantes estados da federação brasileira - São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais - significou uma reversão no quadro político nacional, que segundo Abrúcio passou do processo de “liberalização” ao de “redemocratização” do país (op. cit., pg. 90). Esta reversão iria acarretar uma necessária e profunda mudança no padrão de relacionamento intergovernamental, em que os governadores - tanto governistas quanto da oposição - se veriam diante de novas realidades e desafios em termos da manutenção dos seus espaços de poder.

Passadas as eleições, aos primeiros sinais manifestados pelo governo federal no sentido de adotar medidas que ampliassem sua margem de controle sobre o crédito público, o que significava aumento das dificuldades financeiras dos estados, a federação respondeu com a aprovação da Emenda Passos Porto (Emenda Constitucional nº 23 de 01.12.1983), que, entre outras iniciativas de favorecimento aos governos subnacionais, ampliou a participação do FPE dos originais 11% do IPI e do IR, da EC nº17/1980, para 12,5%, a vigorar em 1984, e para 14% a partir de 1985. O FPM passou de 11% para 16% daqueles impostos.

De iniciativa de um senador do PDS gaúcho, ligado a um governador da base aliada do governo, a Emenda Passos Porto foi aprovada contrariando frontalmente os interesses do governo federal. Ficava claro que o governo perdera “o seu principal pilar: o controle da autonomia política estadual” (Abrúcio¹⁰, pg. 94). Esta perda refletia uma mudança fundamental nas regras do jogo institucional que, provavelmente, passara desapercibida aos demiurgos do regime militar: a partir de agora, independentemente da condição político-partidária, da vinculação, e mesmo da virtual lealdade ao regime, os governadores dependeriam irremediavelmente do voto como única forma de assegurar sua sobrevivência política.

A fidelidade ao governo federal deixara de ser o principal trunfo político para os governos estaduais e deste momento em diante

“ganham corpo antigas tradições na força dos governadores e nos seus poderes de articulação com as respectivas bancadas no Legislativo, em defesa de recursos com origem na esfera federal” (Lopreato¹⁹, pg. 109).

O desenvolvimento do poder dos governadores se dá em conjunto ao processo de crise do modelo desenvolvimentista e do regime militar, por conseqüência. O governo federal é forçado a negociar apoio com os líderes regionais, ancorados em suas bases estaduais, para angariar o apoio necessário à continuidade de suas políticas. Tem início o processo ao qual Abrúcio¹⁰ denomina de “federalismo estadualista”.

As alterações ocorridas no sistema tributário, principalmente o aumento do volume das transferências intergovernamentais, não foram suficientes para contribuir com a melhoria da condição financeira dos estados. As taxas de crescimento continuavam em queda e os custos financeiros da dívida pública permaneciam em alta. As perspectivas de ajuste para o reequilíbrio da situação fiscal e financeira eram muito pouco favoráveis. Os governadores não se dispunham a realizar os cortes drásticos nas despesas correntes e nos investimentos, necessários a cobertura dos encargos financeiros, cada vez mais elevados.

Ao se aproximar o final do período militar, apesar das tentativas realizadas, pela esfera federal, com o intuito de impedir contratação de novos financiamentos, os estados recorreram à contratação de recursos de terceiros como forma de garantir os investimentos, o pagamento do serviço da dívida e até de cobrir gastos correntes. Neste contexto, estreitaram-se os elos de dependência entre os governos estaduais e seus

respectivos bancos. Tradicionalmente, estes bancos já vinham ocupando posição privilegiada no gerenciamento dos recursos financeiros do setor público e, além disso, serviam como instrumentos auxiliares no financiamento aos estados e garantiam empréstimos em condições favoráveis aos setores tidos como prioritários pelas políticas oficiais. A deterioração das condições econômicas e financeiras não deixou aos estados muitas alternativas além da intensificação da busca junto aos bancos estaduais dos recursos necessários à manutenção dos seus gastos. Conforme sintetiza Lopreato,

“o colapso do mercado financeiro internacional, o corte dos empréstimos e repasses dos órgãos federais e as restrições à expansão das operações de crédito internas levaram os governos e as empresas estaduais a concentrarem a demanda de crédito nas instituições dos próprios estados e a uma onda de inadimplência por parte dos órgãos públicos” (op. cit., pg. 133).

Aos poucos, e em proporções crescentes, o esgotamento das outras fontes de financiamento ia dando lugar aos agentes financeiros dos estados como forma destes evitarem uma contração mais vigorosa nos gastos públicos.

Desde o início da década de 1980 a situação do país ia-se agravando constantemente. O déficit consolidado do setor público passou de 5% do PIB em 1980 para 6,5% em 1981 e chegou a 9,9% do PIB no ano eleitoral de 1982, em que as reservas líquidas do Banco Central atingiram taxas negativas. O endividamento interno aumentou de 5% do endividamento total bruto em 1981 para 15% em 1984, sendo que “as taxas de juros pagas aos credores internos excediam amplamente o crescimento da arrecadação do Estado”. (Flishow³³, pg. 178). Como uma espécie de marco simbólico perverso, a inflação atingira a casa dos três dígitos pela primeira vez na história do Brasil. A profunda fragilidade econômica associada ao conturbado quadro político de enfraquecimento da presidência da república e de fortalecimento do “federalismo estadualista” terminou por contribuir para que “o governo Figueiredo perdesse o controle do processo político” (ibidem, pg. 182). O trem da democratização controlada ameaçava descarrilar. A idéia de que as regras da sucessão presidencial assegurariam o domínio do partido do governo, o PDS, e permitiriam a escolha do último presidente, que conduziria com segurança o processo de transição nos rumos traçados pelo grupo militar tornava-se inverossímil. Neste ponto, os grandes condutores do processo de transição política eram os governadores dos estados, uma vez que

“a transição passou muito mais pela dinâmica da federação do que por negociações partidárias definidoras do conteúdo e da forma do governo que se instalaria” (Abrúcio¹⁰, pg. 101).

O quadro jurídico-institucional permanecia o mesmo, mas a atuação do regime ia aos poucos sendo esvaziada do conteúdo autoritário. Executivos estaduais e o Congresso nacional iam ganhando força e autonomia. A capacidade de comando da presidência da República vai-se reduzindo e, na verdade, “no Parlamento e nos estados já se tramava a teia do futuro” (Sallum & Kugelamas³⁴, pg. 291).

O aumento da importância das elites subnacionais nos rumos políticos do país teria por base o fato do processo de democratização ter iniciado pelo pleito direto para a escolha dos governadores, assim sendo,

*“sem um presidente eleito diretamente, as elites do Estado central tiveram prejudicada a sua capacidade de criar, **de cima**, uma estrutura democrática para governo da ordem federal em evolução”* (Montero³⁵, pg. 90).

A legitimidade eleitoral, a inexistência de partidos nacionais disciplinados e a ampliação dos recursos financeiros sob seu controle, expressa pelo poder de aumentar a capacidade de gastos, propiciou “a mobilização de amplas redes distributivas e clientelistas” (ibidem), por parte dos governadores, como forma de garantir sua estabilidade e continuidade no poder.

Os governadores também desempenharam um papel fundamental no movimento das “Diretas Já”, em 1984, pois os estados abrigaram as manifestações e subvencionaram a organização do movimento. Ao invés da pura e simples tutela programada pelo regime, a transição se fez negociada, mediante o peso dos governadores e a força de seus representantes no Congresso Nacional.

O advento da Nova República se faz sob o signo do enfraquecimento do poder do governo federal, representado na figura do presidente da República, claramente evidenciado no governo Figueiredo e depois nos de Sarney e Collor. A contrapartida a esta fragilização era o fortalecimento de outros centros de poder como o Congresso e as redes políticas dos estados, representadas na figura dos governadores. Mais uma vez o processo de redemocratização tem lugar na ausência de partidos fortes de expressão nacional. Como observa Abrúcio, não se alcançou no transcorrer da década de 1980 a estruturação de um novo pacto político de sustentação do Estado Nacional, na medida em que “nenhum grupo ou coalizão conseguiu estabelecer um projeto nacional para o

país, adaptado, simultaneamente à nova realidade externa e interna” (op. cit., pg. 103). Por sua vez, as elites agora fortalecidas não se propunham a definições quanto a um novo pacto federativo para a estruturação de um projeto nacional, porém “agiam apenas para manter sua autonomia e conquistar uma fatia bem maior dos recursos tributários nacionais” (ibidem). Contrariamente ao que requer uma proposta de reconstrução nacional, a atuação dos governadores acirrou a disputa por recursos (do que seria um exemplo a “guerra fiscal” entre os estados) “ativada por múltiplos outros centros de poder rivais entre si e, em particular, vis-a-vis o Executivo Federal” (Sola³¹, pg. 260).

Os novos governos não foram capazes de definir e implantar processos de reforma capazes de conter o processo de deterioração das condições gerais de financiamento público. As receitas fiscais e os preços das tarifas públicas, fortemente afetadas pela redução das taxas de crescimento econômico e da rápida elevação inflacionária, não conseguiam acompanhar o ritmo dos gastos gerados pelo montante do passivo financeiro até então acumulado. O entrelaçamento dos tesouros estaduais com suas empresas estatais e os bancos públicos possibilitava as freqüentes operações triangulares¹² para remediar a situação financeira dos estados, acarretando como consequência que “os balanços deixassem de refletir o estado real das contas públicas” (Lopreato¹⁹, pg. 116). Avolumavam-se os chamados “passivos encobertos” (*hidden liabilities*), sem que se soubesse o montante. As tentativas realizadas com a série de pacotes econômicos propostos pelos governos redundaram, sem exceção, em fracasso. Os bancos estaduais foram responsáveis por um terço dos créditos concedidos aos governos subnacionais em 1988 e por 46% em 89. Mais sintomático era o fato de que 57,2% das operações de crédito em 1988 deu-se na forma de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)¹³ e no ano seguinte esta proporção alcançou 97% (ibidem, pg. 139).

O final da década de 1980 é marcado pela altíssima inflação e pela polêmica entre “ortodoxos e heterodoxos” num debate de curto alcance quanto às medidas necessárias para debelá-la. “Só no final da Nova República a consciência de que o Estado estava em crise emergiu com clareza” (Sallum & Kugelmas³⁴, pg. 296). Neste quadro de crise, também e sobretudo federativa, tem lugar a Assembléia Nacional Constituinte, que inaugura um novo capítulo nas relações entre os entes da federação brasileira.

Pela importância de seus desdobramentos para toda a estrutura posterior a ser conformada pelo arranjo federativo brasileiro, tanto em termos da partilha federativa, quanto das definições de novas bases para o sistema de saúde no Brasil, este tema será tratado com maior especificidade nos capítulos posteriores. Os antecedentes e desdobramentos da Assembléia Nacional Constituinte e seu produto, a Constituição Federal de 1988, e sua importância para o redesenho do formato federativo brasileiro e da concomitante partilha tributária, bem como suas conseqüências para a definição das margens de possibilidade das políticas de estabilização fiscal posteriores, serão objetos do próximo capítulo, dada a especificidade necessária ao seu tratamento para a elucidação do posterior papel assumido pelas transferências tributárias como instrumento político no jogo federativo.

NOTAS

² - estas normas representaram os primeiros ensaios, ainda incipientes, de transferências redistributivas, no Brasil, feitos com percentuais do Imposto de Renda e do Imposto de Consumo, repassados para os municípios (cf. Prado, 2003-B, pg 49).

³ - o Senado poderia autorizar o aumento para 10%, em casos excepcionais.

⁴ - Os municípios têm suas competências tributárias garantidas em todas as constituições, a partir de 1934.

⁵ Esta Lei teve duração efêmera e foi alterada, já em pleno regime militar, pela Lei 4.784 de setembro de 1965.

⁶ - Os conceitos de Sociedade Civil e Sociedade Política foram elaborados, principalmente, por Antonio Gramsci e, de modo drasticamente simplificado, pode-se dizer que a primeira se refere ao conjunto de instituições que estruturam as relações sociais fora do âmbito do Estado e a segunda constitui-se das instituições que compõem o aparato institucional para o exercício e legitimação do poder. Para Gramsci o Estado seria o somatório da sociedade civil com a sociedade política.

⁷ - O Artigo 1º do Decreto-Lei nº 835 de 1969 dispõe que “os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo Especial (...) serão obrigatoriamente aplicados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com as diretrizes e prioridades dos planos e programas do Governo Federal (...)”.

⁸ - Após a promulgação do Ato Institucional n.º 5, em 1968, o FPE e o FPM “foram reduzidos à metade” (Lopreato, op. cit., pg. 54).

⁹ - O conceito de máquina política aqui utilizado é o definido por Diniz, 1982, como um sistema de prestação de serviços centralizado, voltado ao atendimento de diferentes tipos de clientela, que adquire maior persistência e estabilidade a medida em que forma e amplia sua rede de clientes.

¹⁰ - Neste sentido, o Decreto n.º 83.556, de 07 de junho de 1979, estipulava a necessidade de prévia autorização da Secretaria de Planejamento da Presidência da República para que os estados e municípios pudessem utilizar parcela dos repasses dos Fundos de Participação, para amortização ou garantia de operações de crédito, sendo que as solicitações eram analisadas caso a caso.

¹¹ - Diversas mudanças ocorridas depois de meados da década de 1970, que têm nas crises do petróleo seu elemento emblemático, acarretaram profundas transformações no cenário econômico e financeiro internacional, limitando a disponibilidade (oferta) de recursos e elevando expressivamente seu custo, com reflexo imediato na elevação das taxas de juros.

¹² - Operações triangulares eram aquelas em que os governos dos estados para burlar as restrições ao endividamento, impostas pela União, utilizavam as suas empresas como meio para obter empréstimos, cujos recursos eram repassados aos tesouros estaduais.

¹³ - As antecipações de receitas orçamentárias (ARO) constituem operações em que os bancos adiantam os valores de receitas futuras que os estados planejam arrecadar até o final de um dado exercício financeiro.

III. A PARTILHA FISCAL CONTEMPORÂNEA NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

1 - A Redefinição do Federalismo Brasileiro

A Constituição Federal de 1988 demarca no Brasil uma reformulação do pacto federativo, calcada num processo de descentralização que, como já visto, vinha em desenvolvimento ao longo de toda a década de 1980. A descentralização é um dos elementos mais emblemáticos para representar as mudanças no arranjo federativo, instituídas pela nova constituição. A partir da literatura sobre o tema, pode-se definir em linhas gerais, do ponto de vista exclusivo da organização do formato federativo, o que foi a Constituição de 1988 e, com base nesta mesma literatura, pode-se também definir o que ela não foi. Assim, de um modo geral a Constituição de 1988 é identificada com a “descentralização”, a “municipalização” e o conseqüente “fortalecimento do papel dos entes subnacionais” no jogo das relações federativas. Por outro lado, aponta-se a ausência de definições quanto a regras que permitissem maior estabilização, diante da violenta crise econômica que a federação vinha atravessando há mais de uma década; a inexistência de mecanismos de coordenação entre os entes, que permitissem maior equilíbrio e equipotência nas relações, tanto verticais quanto horizontais entre as diferentes esferas de poder; e a falta de definições claras em termos da distribuição de competências e atribuições de gestão e de gastos entre os níveis de governo. Do ponto de vista da partilha tributária proporcionada pela carta constituinte, a impossibilidade de se formar um consenso mais estruturado sobre um novo modelo de federalismo fiscal redundou na ausência de inovações com relação ao modelo criado em 1967, sendo que as modificações introduzidas deixaram intocada a estrutura implantada pela reforma promovida na década de 60 (Rezende^{27, 36}; Prado²⁸). Numa análise mais crítica, o “modelo (de 1967) foi parcialmente desfigurado e submetido a sucessivos remendos desde então, sem que seus fundamentos tivessem sido reformulados” (Rezende²⁷, pg. 25).

Uma síntese das críticas relativas ao sistema federativo erigido pela Constituição de 1988 leva à constatação da existência de um federalismo cheio de lacunas: com três esferas autônomas de governo; sem instâncias que proporcionem maior coordenação entre estes níveis; com escassas definições de competências e atribuições de seus entes,

gerando duplicidades, sobreposições e, desse modo, desperdício e má alocação de recursos; e, ainda, com regras de repartição tributária insuficientes para alcançar maiores níveis equidade nesta partilha. Se de fato existem lacunas que têm, ao longo dos últimos anos, contribuído se não para um quase permanente estado de crise, pelo menos para um razoável nível de conflito na Federação brasileira, é inevitável perguntar pelas razões que puderam contribuir para tal desenlace. O ponto de partida seria questionar por que o pacto constituinte estabelecido em 1988 deixou pendentes questões cruciais que ao longo do tempo vêm se manifestando sob diferentes tipos de fragilidades que afetam o equilíbrio do sistema federativo brasileiro. Com toda a certeza, diversos fatores históricos, políticos e institucionais contribuíram para este desfecho, porém, dentre estes, uma hipótese que parece bem razoável para ajudar na compreensão dos fatos, está no momento econômico vivenciado pelo país no período da definição deste pacto, aliado à escolha político institucional, que acabou prevalecendo, de implantação de uma Constituinte Congressual, ao invés de uma Constituinte Exclusiva .

Para o melhor entendimento deste momento é necessário voltar ao período imediatamente anterior, mais precisamente ao ano de 1986, em que a definição do quadro eleitoral, com os pleitos para governadores, deputados e senadores, terminou por acarretar a *débâcle* do Plano Cruzado, acompanhada de uma forte retomada do processo inflacionário e da intensa elevação das taxas de juros, que inviabilizou o pagamento das dívidas e a renovação das operações de crédito por parte dos estados, o que forçou as autoridades econômicas a graves medidas de urgência para atender a situação de emergência colocada “pelo colapso da capacidade estadual da gestão do endividamento” (Lopreato¹⁹, pg. 160). A crise estadual que alcançara “níveis sem precedentes” (ibidem), requereu amplas medidas de intervenção, como a forte intervenção do Banco Central, para a reciclagem das dívidas de estados e municípios; a participação do Senado; a criação de mecanismos legais para a ampliação dos níveis de endividamento das instâncias subnacionais; a interveniência do Banco do Brasil para financiamento do serviço da dívida interna estadual; e a criação de um programa de saneamento dos Bancos Estaduais, capitaneado pelo Banco Central, que “passou a responder pela sobrevivência de várias dessas instituições” (ibidem, pg. 161). Aquele estágio crítico revelou a falência dos estados em termos de continuarem administrando seus problemas financeiros, sem a forte presença da União, em seu socorro. A

implantação do chamado “Plano Bresser”, pautou-se na responsabilização dos governos estaduais pela constante e cada vez mais ampla expansão da necessidade de endividamento do setor público e tentou reeditar medidas de controle do endividamento, reduzindo a contratação de operações de ARO e empréstimos lastreados por repasses de órgãos federais (CEF, BNDES, BASA, BNCC). A pressão dos governadores contra tais iniciativas foi intensa, obrigando o governo a relaxar o alcance das medidas e ampliar as brechas permissivas para a elevação dos créditos dos estados e, por decorrência, dos níveis de endividamento dos estados. Neste e em outros momentos ficou patente a resistência dos estados a quaisquer medidas de austeridade que significassem a obstrução de seu acesso à ampliação de sua capacidade de endividamento. Por sua vez, o governo federal obrigado a negociar sua sustentação política e ainda projetos característicos dos denominados “ciclos oportunistas”¹⁴, como o mandato de cinco anos para presidente, colocaram-no em dificuldades para ampliar medidas de controle do endividamento público. Os estados vinham gastando muito acima do crescimento das receitas e expandiram em muito seus níveis de inadimplência. As restrições a ampliação das operações de crédito e medidas para o controle do endividamento iriam requerer drásticas iniciativas de ajuste por parte dos estados, cujos governadores não estavam dispostos a pagar o ônus políticos da adoção de tais procedimentos.

Desde o ano anterior e tendo continuidade ao final das eleições de 1986, transcorriam as intrincadas negociações para a instauração da Assembléia Nacional Constituinte, em que o Governo, junto a setores de cunho mais conservador, defendia uma Constituinte Congressual e movido por este objetivo amparou a derrotada da proposta de convocação de um plebiscito para definir o tipo de Assembléia a ser adotado, ou seja, definir as características da futura Assembléia como um Congresso com poderes constituintes, como acabou prevalecendo, ou uma Constituinte Exclusiva. Esta definição incluía a polêmica questão da manutenção dos “Senadores Biônicos”, eleitos pelo voto indireto em 1982, como participantes do processo, o que foi mantido, com grande participação do governo federal (Herkenhoff³⁷). O segundo embate das lides governamentais foi barrar a proposta do primeiro projeto de constituição elaborado por uma comissão de “notáveis” presidida por Afonso Arinos de Melo Franco, estruturado sobre uma proposta de implantação do sistema parlamentarista no Brasil, a qual era contrária à inclinação de Sarney pelo presidencialismo, como também se

contrapunha à preferência de congressistas e governadores posicionados tanto à direita, quanto à esquerda do espectro político. Com a rejeição daquele projeto, “a Constituição de 1988 partiu, então, do nada” (Cabral³⁸). A última grande batalha política foi a da aprovação da prorrogação do mandato presidencial por mais um ano, o que se deu no auge dos trabalhos de elaboração da nova carta magna. Em meio aos conflitos e negociações relativos aos temas de importância para definição dos rumos do país, a partir de seu pacto constitucional, ao lado da tomada de decisões sobre medidas conjunturais, afloravam, de modo ininterrupto, as questões relativas à gravíssima crise econômica que assolava os estados e, por isso, constava da pauta do Congresso a permanente discussão do conjunto de medidas necessárias ao seu encaminhamento. Não é difícil concluir pela imbricação do imediato com o intertemporal, do jogo de interesses, barganhas, concessões e vetos que manifestaram necessidades e interesses momentâneos misturados às definições mais estruturais quanto às feições a serem seguidas pelo federalismo no Brasil. Neste emaranhado de interesses, sobrepujava a força dos governadores e seus representantes frente às limitações do governo federal e de sua equipe econômica para adoção de políticas minimamente saneadoras. O resultado mais imediato deste intrincado jogo de interesses - do ponto de vista exclusivo da organização federativa e da política econômica, é bom que se frise - parece ter sido um federalismo cheio de lacunas e a iminência de um processo hiperinflacionário. Após mais um curto surto de endurecimento da política fiscal, no período de Maílson da Nóbrega, depois da usual contestação dos estados às suas propostas, em 1989, e diante de uma virtual incapacidade dos estados sustentarem seus fluxos de pagamentos, a União viu-se obrigada a federalizar as dívidas estaduais.

Em termos da partilha tributária, emergiu da Constituição uma distribuição amplamente descentralizada, em que as maiores perdas ficaram com a União e os ganhos, embora com participação diferenciada, foram repartidos entre estados e os municípios. De um modo geral, aponta-se o grande ganhador como sendo o município, o que, quando relacionado às atribuições de gastos das diferentes esferas tende a ser um tanto relativizado, como será visto adiante.

A ausência de inovações no modelo tributário definido em 1988 – do qual pode-se afirmar que se constituiu num pífio remendo da Reforma de 1967 (v. citações de Rezende às pgs. 64) - pode ser atribuída, também, às dificuldades de se alcançar uma

definição que atendesse a enorme divergência de preferências dos estados, membros de uma federação onde a marca é da extrema desigualdade entre regiões e unidades federativas. Assim, enquanto os estados mais ricos propunham o aumento da autonomia tributária dos entes, o que permitiria a apropriação de maior parte das receitas geradas em suas próprias bases territoriais, os estados menos aquinhoados lutavam pelo aumento das transferências obrigatórias, o que lhes garantiria maior participação no agregado total das receitas fiscais. Um bom e sintético resumo das mudanças efetuadas no modelo herdado do período anterior pelos constituintes é o de que

“a constituição de 1988 eliminou os impostos federais sobre os transportes, eletricidade, combustíveis e mineração e combinou-os no ICMS (e ainda) expandiu a Emenda Passos Porto aumentando as transferências para estados e municípios” (Montero³⁵, pg. 90) – cabe acrescentar: e isso foi tudo.

A transferência dos impostos federais para a competência do ICMS ampliou a base tributária dos estados, que mantiveram sob sua competência este tributo - o Imposto sobre Valor Agregado existente no Brasil, que nas demais federações costuma ser atribuição dos governos federais. A ampliação das transferências realizadas pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE) e pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ocasionou a apropriação de uma fatia maior do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência da União.

Contudo, apesar da aparente simplicidade das medidas, a partir de então, o Federalismo Fiscal Brasileiro apresentou uma forte ampliação da sua base descentralizante, embora, no período depois de meados dos anos 1990 seja identificado um processo de recentralização fiscal promovido pela União, o que, na opinião de alguns autores, veio a contribuir para o agravamento dos problemas orçamentários e financeiros dos governos subnacionais (Menezes³⁹; Bremaeker⁴⁰).

Apesar dessa ressalva, outros analistas são enfáticos na afirmação de que o processo instaurado no Brasil, a partir da Constituição de 1988, inaugura “um novo regime federativo com o mais elevado grau de autonomia orçamentária para governos subnacionais em todo o mundo” (Prado²⁸). Na mesma linha, há ainda quem garanta que o grau de autonomia da descentralização fiscal no Brasil só é comparável ao das federações mais desenvolvidas do mundo, como o Canadá, os EUA e a Alemanha (Serra & Afonso⁴¹).

2 - Características da Partilha Fiscal

Com base na proporção de despesas, financiadas com recursos próprios ou transferidos sem vinculação específica de gastos, Anwar Shah elaborou um índice de autonomia federativa, considerando tanto as federações mais ricas quanto as mais pobres, sendo que os entes da Federação Brasileira alcançaram o mais elevado índice de autonomia entre todos os países estudados (apud Serra & Afonso⁴¹).

Usualmente, para avaliar o grau de participação dos entes no sistema de repartição fiscal, é considerada a relação entre a arrecadação e a receita final disponível para cada um deles. A Tabela 1 indica o total da receita Arrecadada, pela a União e pelos Estados e o saldo remanescente da Receita Disponível para as três esferas de governo depois de efetuadas as transferências intergovernamentais. Os dados da tabela demonstram uma relativamente pequena oscilação da participação da União, que ao fim do período apresenta uma discreta tendência de aumento percentual médio no total da arrecadação, de 0,03%, em todo o período considerado. Por sua vez, os estados indicam uma tendência de queda na mesma proporção. Contudo, dividindo-se este período de 15 anos em dois segmentos, um de 1988 até 1996 e outro de 1997 a 2003, percebe-se uma reversão de tendência em termos da participação da União na arrecadação tributária nacional. Desse modo, tem-se que entre 1988 e 1996 a União ia aos poucos reduzindo sua participação na arrecadação total dos tributos, que alcançou neste período uma queda média igual a - 0,34%.

No segmento seguinte, entre 1997 e 2003, esta tendência é revertida e tem-se um crescimento da participação da União na arrecadação de 0,45%. A mesma reversão é percebida em termos da Receita Disponível, em proporções ainda maiores, visto que a tendência de queda no primeiro subperíodo (1988 a 1996) se deu na média de - 0,71% e o aumento da participação do Governo Federal na Receita Disponível final aumentou numa proporção média de 1,26% nos anos seguintes (1997 a 2003).

Embora os percentuais sejam modestos, os aumentos de participação da União não deixam de ser bastante significativos, pois, é expressiva a indicação de que houve uma reversão de tendências, em que a União passou a ampliar sua participação tanto na arrecadação, quanto na receita disponível.

Muito provavelmente, esta reversão de tendências seja reflexo de dois movimentos: a criação de uma nova contribuição social, a CPMF; e a retenção de parte

das transferências para estados e municípios a partir de 1994, com a criação do Fundo Social de Emergência, posterior Fundo de Estabilização Fiscal, que por último foi transformado na Desvinculação das Receitas da União DRU. Estas contribuições são de competência Federal e não são incluídas entre as transferências obrigatórias aos estados e municípios, sendo que a DRU representa 20% da receita tributária total arrecadada.

Posteriormente o tema das contribuições será retomado, no sentido de esclarecer melhor os motivos de sua criação e o papel que vêm cumprindo, como instrumento financeiro e político. Cabe assinalar ainda que, por ora, este panorama propõe-se a uma discussão preliminar para apenas traçar uma idéia aproximativa da partilha tributária após as definições da Constituição de 1988, sendo que as demais questões apontadas serão necessariamente tratadas com maior detalhamento nos capítulos posteriores.

Embora o rodapé de cada tabela indique as definições de Receita Disponível e Ampliada, cabe aqui uma melhor definição destes termos. Existem várias nomenclaturas possíveis na classificação das receitas e esta é a adotada pelo Banco Federativo do BNDES. Assim, a Receita Arrecadada é o montante dos tributos arrecadados pelas esferas de governo, a Receita disponível o saldo restante desta arrecadação depois de efetuadas as transferências constitucionais intergovernamentais e a Receita Disponível Ampliada o saldo final, após as transferência voluntárias¹⁵ realizadas pela União. Outros cortes analíticos podem ser feitos no sentido do entendimento do modelo de partilha tributária. Este recorte é, como foi dito, o do BNDES na apresentação dos seus dados e, portanto esta análise segue esta classificação. A Receita Disponível Ampliada, constante da Tabela 1-A, reflete de uma forma mais aproximada a proporção real da participação dos entes da federação, na medida em que indica a posição relativa dos mesmos, após os repasses das transferências voluntárias da União. A participação da União teve uma redução média, no período entre 1995 e 2002, de 13,80%, após as transferências voluntárias. É curioso notar que, embora a série temporal seja muito reduzida para maiores comparações, a tabela aponta uma coincidência entre o aumento da Receita disponível da União e o concomitante aumento das transferências voluntárias, indicado pela da diferença entre o percentual da Receita Arrecadada e o da Receita Disponível Ampliada.

Tabela 1 - Distribuição Anual da Receita Disponível e Arrecadada – 1988/2003

FLUXOS ANUAIS	RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL				RECEITA ARRECADADA (exclusive arrecadação municipal)		
	TOTAL	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL	UNIÃO	ESTADOS
1988	100,00%	67,17%	22,51%	10,32%	100,00%	73,86%	26,14%
1989	100,00%	62,93%	25,72%	11,35%	100,00%	70,16%	29,84%
1990	100,00%	61,10%	26,40%	12,50%	100,00%	71,49%	28,51%
1991	100,00%	58,55%	28,40%	13,05%	100,00%	68,69%	31,31%
1992	100,00%	60,18%	27,19%	12,63%	100,00%	70,09%	29,91%
1993	100,00%	62,55%	25,26%	12,19%	100,00%	73,26%	26,74%
1994	100,00%	63,62%	24,99%	11,39%	100,00%	72,88%	27,12%
1995	100,00%	61,73%	26,00%	12,28%	100,00%	71,48%	28,52%
1996	100,00%	61,47%	26,25%	12,28%	100,00%	71,13%	28,87%
1997	100,00%	62,73%	25,20%	12,08%	100,00%	72,48%	27,52%
1998	100,00%	62,88%	24,50%	12,61%	100,00%	73,76%	26,24%
1999	100,00%	63,16%	24,04%	12,81%	100,00%	74,40%	25,60%
2000	100,00%	62,64%	24,64%	12,72%	100,00%	73,40%	26,60%
2001	100,00%	62,39%	24,61%	13,00%	100,00%	73,16%	26,84%
2002	100,00%	63,35%	23,70%	12,94%	100,00%	74,47%	25,53%
2003	100,00%	64,12%	23,26%	12,62%	100,00%	74,28%	25,72%

Receita Tributária Disponível = Arrecadação Própria +/- Transferências Constitucionais.

Fonte: BANCO FEDERATIVO-BNDES

Tabela 1-A - Distribuição Anual da Receita Disponível Ampliada

FLUXOS ANUAIS	RECEITA DISPONÍVEL AMPLIADA			
	TOTAL	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1995	100,00%	60,02%	26,96%	13,02%
1996	100,00%	59,04%	27,39%	13,56%
1997	100,00%	59,80%	26,66%	13,55%
1998	100,00%	58,83%	26,13%	15,04%
1999	100,00%	59,74%	25,04%	15,23%
2000	100,00%	58,78%	25,86%	15,36%
2001	100,00%	58,31%	26,09%	15,60%
2002	100,00%	59,67%	24,87%	15,46%
2003	100,00%	60,19%	24,62%	15,19%

Receita Disponível Ampliada = Receita Tributária Disponível

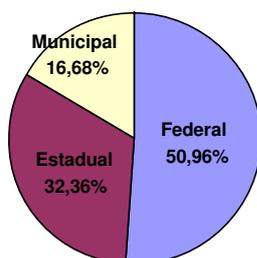
+/- Transferências Voluntárias concedidas pela União

Fonte: BANCO FEDERATIVO-BNDES

Percebe-se ainda que o grande beneficiário deste aumento de transferências foram os municípios que apresentam uma pequena ampliação em sua participação após

1998. Além do ponto de vista da arrecadação, outro enfoque igualmente importante, diz respeito à participação nas despesas orçamentárias. Por vezes relegado, dada a maior valorização das receitas nas análises, este também é um bom critério indicativo do grau de descentralização federativa. Pelo enfoque dos gastos, comparando-se as despesas totais realizadas pelas três esferas de governo, percebe-se que a união é responsável pela maior parcela dos gastos na Federação.

Gráfico I - Despesas Nominais Totais por Esfera de Governo - Média 1998/2001



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – elaboração própria

O Gráfico I revela que a União é responsável por aproximadamente 51% dos gastos totais, cabendo aos demais entes os restantes 49%. Porém, ao retirar-se do cômputo dos gastos as despesas com previdência social, nas três esferas de governo, a relação se inverte e os governos subnacionais passam a responder por quase 58% dos gastos, ficando a União com os demais 42%, conforme o Gráfico II, abaixo.

Gráfico II - Despesas Nominais das Esferas de Governo, sem as Despesas com Previdência Social - Média 1998/2001

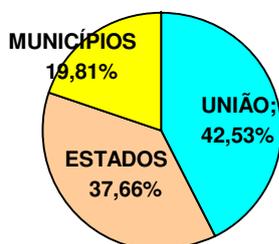
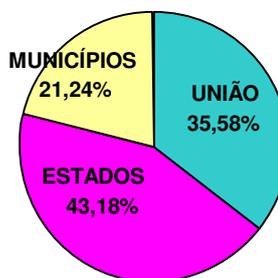


Gráfico III - Despesas Nominais com Pessoal por Esfera de Governo - Média 1998/2001



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – elaboração própria

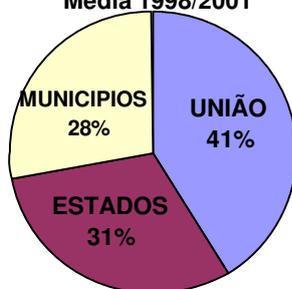
Em termos das despesas com pessoal, os estados e municípios respondem por 65% dos dispêndios, sendo 43% de responsabilidade dos estados e 21% dos municípios. A União arca com os aproximados 36% restantes, como o visto no Gráfico III, acima. O

intenso volume de gastos das unidades subnacionais, principalmente dos estados, foi objeto de legislação específica para a limitação destas despesas. Devido ao constante aumento das restrições orçamentárias para o pagamento de pessoal, que em 1995 alcançou condições críticas, em que muitos estados tiveram que parcelar salários em atraso, foi aprovada a “Lei Camata” neste mesmo ano, delimitando os gastos públicos com pessoal a 60% da arrecadação líquida o que foi pouquíssimo cumprido pela maior parte dos estados. Em 1999 foi editada uma nova versão, denominada “Lei Camata 2”, especificando percentuais diferenciados por níveis de governo e, finalmente, em 2000 foi promulgada a “Lei de Responsabilidade Fiscal” (Lei Complementar 101) que, em seus artigos 19 e 20, define limites percentuais de gastos, por esfera e por funções de governo. Estas medidas baixaram a média de gastos dos estados com pessoal de 73%, em 1995, para 56% de suas respectivas Receitas Líquidas em 2000¹⁶.

O Gráfico IV demonstra a distribuição dos gastos com custeio somados aos investimentos. Percebe-se que nestas despesas, que representam gastos não financeiros, os governos subnacionais participam com 59% dos dispêndios totais (31% relativos aos estados e 28% aos municípios), restando, portanto, ao governo federal 41% do total do custeio e dos investimentos realizados pelo setor público no país.

Os dados parecem demonstrar uma considerável descentralização em termos da distribuição das despesas pelos diferentes níveis de governo da federação, sendo que, de um modo geral, a União concentra gastos com previdência e financeiros, porém a partilha dos gastos com custeio somados aos investimentos é mais proporcional, sendo que, neste caso, estados e municípios assumem maior peso. Em termos de despesas com pessoal, o maior comprometimento relativo ocorre nos estados.

Gráfico IV - Despesas Custeio e Investimento, por Esfera de Governo - Média 1998/2001



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – elaboração própria

No tocante às transferências tributárias, cerca de 90% dos recursos transferidos às esferas subnacionais são isentos de condicionalidades em sua utilização sendo as únicas vinculações relevantes, instituídas na década de 90, as do FUNDEF e do SUS (Prado¹⁴).

Corroborando a tendência descentralizante do sistema federativo no Brasil está o histórico, anteriormente já narrado, de que após a reforma fiscal empreendida em 1967, até o início dos anos 1980, todos os recursos transferidos aos entes subnacionais eram objeto de algum tipo de vinculação, ensejando um processo que pode ser classificado como de “descentralização tutelada”. A mudança deste para um sistema de partilha em que as maiores parcelas transferidas são isentas de condicionalidades, classificado, por alguns, como dos mais descentralizados do mundo é um fenômeno, pelo menos, digno de registro. Além disso, merecem atenção especial algumas características peculiares ao sistema federativo brasileiro, abordadas no item seguinte.

3 - Peculiaridades do Federalismo no Brasil

A literatura aponta como padrão de partilha federativa a distribuição de encargos entre os entes e a concomitante repartição das receitas, para o atendimento às responsabilidades pertinentes a cada um deles. A reconfiguração da federação brasileira após 1988 passou ao largo deste padrão internacional. Já em 1991, Serra e Afonso⁴¹ chamavam a atenção para o fato de que “as novas atribuições municipais nas áreas social e de serviços locais representam não mais que indicadores genéricos de atribuições, não definidores de competências exclusivas” (pg. 15). A ampliação e autonomização dos orçamentos dos entes da federação foi acompanhada de algumas definições parciais de descentralização de encargos e de um movimento difuso e pouco organizado de ampliação dos gastos dos governos subnacionais. Num outro trabalho, Serra e Afonso⁴² concluem que, neste aspecto, “a nova constituição ficou no meio do caminho no seu propósito descentralizador: redistribuiu receitas de forma clara e insofismável, mas manteve a centralização das despesas”.

Tal descompasso entre a descentralização da receita e a ausência de compartilhamento planejado dos gastos teria por origem o conflito gerado entre a União e os governos subnacionais, desde a prática da “descentralização tutelada”, instaurada pelo regime militar e, como o já visto, nos conflitos federativos por conta da crise de

endividamento que assolou o país nas últimas décadas. Tais ocorrências redundaram no fato de a Constituição de 1988 e as leis complementares que a regulamentam apresentarem “capítulos bastante detalhados e precisos a respeito das competências e repartição de receitas tributárias dos três níveis de governo” (Serra & Afonso⁴², pg. 15). Em contrapartida, as definições que tratam dos encargos e atribuições são “bem mais vagas, não estabelecendo uma clara distinção de tarefas entre estas esferas” (op. cit.). Neste aspecto, a atribuição de competências de gasto aos estados é absolutamente genérica, pois a única competência material que lhe é atribuída pela Constituição consta do parágrafo 2º do Art.25, que dispõe: “cabe aos estados explorar diretamente ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços de gás canalizado”. Além desta cabe aos estados a atuação na Segurança Pública, que, na verdade, se trata de uma competência compartilhada. As demais competências materiais são também todas compartilhadas, o que contribui para a indefinição reinante quanto à abrangência e os limites de participação de cada esfera de governo.

Afonso¹³ discorda, no entanto, de que não houve transferência de competência de gastos para os entes subnacionais e procura fundamentar sua tese nas evidências do aumento do gasto nas áreas da educação, saúde e saneamento, por parte de estados e municípios. Utilizando a média de gastos no período de 1989 a 1991, o autor pretende demonstrar que “as esferas subnacionais passaram a assumir maiores encargos, embora de maneira descoordenada e diferenciada por regiões” (pg. 67). Posteriormente, Arretche⁴³ faz uma importante ponderação em relação aos estudos com “base em dados agregados e relativos apenas aos aspectos do gasto”, uma vez que em federações com o grau de heterogeneidade como a do Brasil, “os dados agregados escondem significativas desigualdades regionais” (pg. 10). Além disso, a variável gasto não seria por si só suficiente “para avaliar se houve um efetivo processo de transferência de atribuições de gestão de governo”. Tais razões levam à conclusão de que apenas com base nos gastos não é possível “inferir (se) os governos subnacionais assumem responsabilidade de gestão” (ibidem), ou seja, pode-se entender que maior aumento dos gastos no agregado não represente, na verdade, ampliação das competências sobre a gestão das políticas.

Confirmando a argumentação de Arretche, a grande maioria dos autores aponta a falta de definições quanto à distribuição das competências de gestão e de gasto entre os diferentes níveis de governo como um dos problemas marcantes, presente no desenho

federativo brasileiro. Porém, é preciso observar que esta realidade vem se modificando, pelo menos em alguns setores importantes, a partir da década de 1990. Dois exemplos claros desta modificação seriam os mecanismos instituídos para o financiamento da educação, com a criação do FUNDEF, e da Saúde, após a aprovação da Emenda Constitucional n.º 29/2000.

A imprecisão legal na definição de encargos e distribuição de competências entre os entes gera uma série de discricionariedades que afetam todos os níveis de governo. Embora alguns enfoques entrevejam uma sobrecarga de competências na União, também os municípios manifestam seu descontentamento por terem que arcar com despesas, pelo menos hipoteticamente, de competência dos níveis federativos superiores. Neste sentido uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), realizada em 2002, aponta que 83,2% dos prefeitos no país apresentam como reivindicação, aos governos federal e estaduais, o recebimento de compensação financeira pelas despesas efetuadas com ações de competência da União e dos estados (Bremaeker⁴⁴).

Outra peculiaridade do federalismo brasileiro é a do município como ente federativo. Uma característica dominante nas federações existentes no mundo é a da existência de um padrão bi-governamental, em que, além da soberania do Governo Federal, a autonomia efetiva é atribuída a um nível intermediário de governo – os estados ou províncias – e os governos locais ocupam uma posição subordinada a esta esfera intermediária. Via de regra, os governos locais, portanto, não são dotados de autonomia federativa, não tendo, por exemplo, competências legislativas. O caso brasileiro difere diametralmente do padrão estabelecido internacionalmente, já que a Federação Brasileira é “tri-governamental”. Após a reforma de 1988, os municípios foram elevados à categoria de membros da federação e muito diferentemente do padrão de subordinação dominante nos demais países, o grau de autonomia atribuído ao município favoreceu uma forma de articulação direta entre municípios e governo federal, fragilizando as “conexões administrativas e orçamentárias entre estados e municípios” (Prado⁴⁵).

Uma unanimidade na discussão federativa no Brasil é a constatação de que o grande beneficiário do sistema é o município. Ao mesmo tempo - e inversamente - é também consenso geral que o menos favorecido nestas relações é o estado, embora,

como o anteriormente apontado, este possuía competências privativas materiais mínimas, o que, ao menos em hipótese, deixa uma larga margem de discricionariedade para suas escolhas de gastos. Cabe observar, entretanto, que o destaque atribuído ao papel do município no sistema federativo não é obra inteiramente gerada pela Constituição de 1988. Diversas modificações transcorridas na década de 80, no bojo do processo de redemocratização do país, já vinham ampliando os níveis de importância e benefícios auferidos pelas municipalidades. No entanto, deve-se reconhecer que a reforma constitucional veio consolidar a importância deste ente, alçando-o à categoria de governo infranacional. Além disso, como exemplos deste reposicionamento de *status* podem-se citar algumas importantes medidas presentes na Constituição em benefício da esfera municipal: a cota-parte dos municípios no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) passou de 20% para 25%, tendo sido a base deste imposto ampliada com a absorção de impostos anteriormente de competência federal; os percentuais do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incluídos na formação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) saltaram de 17% para 22,5% (a alíquota do FPE é de 21,5%); foi criada a partilha para estados exportadores, sendo a quarta parte desta cota destinada aos municípios; a competência tributária própria destes entes foi ampliada com a incorporação do Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI), antes cobrado pelos estados; a permanência no município do IR retido por este na fonte; o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), incidente sobre o ouro, passou a ser partilhado em 70% com o município onde é feita a extração; e, ainda, foi vedada à União instituir isenções que incluíssem tributos municipais.

Parece indubitável que a nova constituição tenha ampliado em muito a participação municipal na partilha dos recursos tributários. Com isso, os municípios, logo após a constituinte, obtêm uma receita adicional de US\$ 1,8 bilhão, já em 1989, que no ano seguinte (1990) alcançou a casa dos US\$ 4,1 bilhões (Serra & Afonso⁴²).

Em relação à elevação dos ganhos municipais, é importante destacar o fato de esta resultar, basicamente, do aumento das receitas de transferências oriundas dos demais níveis superiores de governo, não relacionadas, portanto, à capacidade dos municípios na geração de receitas em suas próprias bases territoriais. Esta expressiva importância, adquirida pelo município no sistema federativo brasileiro, levou alguns

autores a denominar este aspecto peculiar à organização federativa do Estado no Brasil por “Federalismo Municipal” (Gomes e Mc Dowell⁴⁶). Como reforço a esta noção os autores atentam para a presença de determinadas características, tais como “o aumento dos recursos postos à disposição dos municípios, em termos absolutos e com relação ao PIB, e a forma fortemente distorcida em favor dos municípios de menor população do rateio tributário” (pg. 5), o que pode ser conferido adiante, pela Tabela 2 (v. pg. 83).

Como contraponto ao relevante papel assumido pelos municípios estão os governos estaduais que permanecem “hoje com a mesma participação que há vinte anos atrás” (Prado⁴⁵, pg. 2), embora se deva observar que o ICM tenha herdado alguns impostos que no período anterior à Constituição de 1988 eram de competência federal e, também, o FPE tenha ampliado a sua participação na partilha do IR e do IPI.

4 - A Partilha dos Recursos Tributários Entre os Entes da Federação

Se há um padrão de organização federativa no qual o sistema brasileiro se encontra perfeitamente enquadrado é o de que a União concentra a maior parcela da arrecadação tributária, que, conforme já indicado, tem oscilado entre 65% e pouco mais de 70% do total arrecadado. Esta, deve-se lembrar, é uma tendência generalizável para o conjunto dos países federativos, como o manifestado no primeiro capítulo. Porém, no Brasil, apesar desta maior concentração do recolhimento tributário nas mãos da União, há a exceção de que, desde a Reforma de 1967, o principal imposto sobre o consumo (antigo ICM e atual ICMS) é de competência dos estados, o que difere dos critérios internacionais predominantes, onde os impostos sobre o valor agregado (IVA) são de competência do governo federal.

A classificação dos elementos componentes de um sistema de partilha federativa pode receber nomenclatura diferenciada, porém o limite de variação dos critérios classificatórios são dados pela origem das receitas, se próprias ou de transferências, e pelo poder de discricionariedade dos gastos, conforme já abordado no primeiro capítulo e demonstrado no Quadro I (pg. 33).

Seguindo a classificação indicada por Prado^{14, 45}, a partilha federativa no Brasil obedece a três fluxos principais:

- As transferências devolutivas, ou devoluções tributárias, pelas quais cada jurisdição recebe uma parcela da arrecadação diretamente relacionada à sua capacidade fiscal,

ou seja, cada ente participa proporcionalmente da parcela arrecadada pelas demais esferas em sua base territorial própria;

- As transferências compensatórias, em que os entes são ressarcidos por perdas acarretadas em sua capacidade arrecadatória;
- As transferências redistributivas, através das quais o objetivo de equalização procura ser alcançado, com vistas à redução das disparidades inter-regionais, sendo classificadas como redistributivas as receitas repassadas pelos níveis de governo superiores aos entes que não teriam como arrecadar estes recursos em suas bases territoriais, dado o sistema tributário vigente, ou seja, na verdade tais fluxos propiciam aos governos recursos que não guardam nenhuma relação com as bases tributárias de sua jurisdição.

As transferências devolutivas e compensatórias são, em sua totalidade, realizadas com base em legislação, inclusive na própria Constituição, sendo por isso também denominadas transferências legais ou constitucionais.

As transferências redistributivas servem como um dos mais importantes instrumentos de política fiscal federativa, ainda mais numa federação desigual como a brasileira, e incluem tanto transferências constitucionais, como o FPM e o FPE, por exemplo, quanto transferências voluntárias, discricionárias ou negociadas. Estas últimas não baseadas em dispositivos legais, portanto, não guardando qualquer correlação com as transferências legais e dependentes de decisão discricionária das esferas governamentais.

Além dos três fluxos básicos de transferências referidos, há um outro tipo de repasse de recursos, classificado como “transferência seletiva”. A finalidade de tais transferências é atender a determinadas necessidades de gastos em políticas setoriais, cujos objetivos podem ser definidos, de forma discricionária, pelos governos dos níveis superiores ou ser a eles atribuídos por força do pacto federativo ou outra determinação legal.

Com base no fluxo das transferências podem-se definir os tipos de receita prevalecentes na federação brasileira:

- Arrecadação própria – reflete a estrutura de competências tributárias e o nível de esforço fiscal desempenhado por cada ente federativo em particular;

- Receita própria líquida – formada pelo montante de recursos que os governos em cada esfera recebem e/ou transferem, derivados das bases tributárias localizadas em seu território, independente de quem arrecada – incluem a arrecadação própria, as devoluções tributárias e as transferências compensatórias;
- Receita Disponível – composta pela totalidade dos recursos que o governo recebe, incluindo a arrecadação própria, as transferências devolutivas e compensatórias e as transferências redistributivas (legais e voluntárias), menos o que transfere para outras esferas de governo.

O quadro apresentado na página seguinte permite uma melhor visualização em termos da composição das transferências e tipos de receitas que compõem o fluxo de recursos na partilha tributária efetuada na federação brasileira, entre estados e municípios.

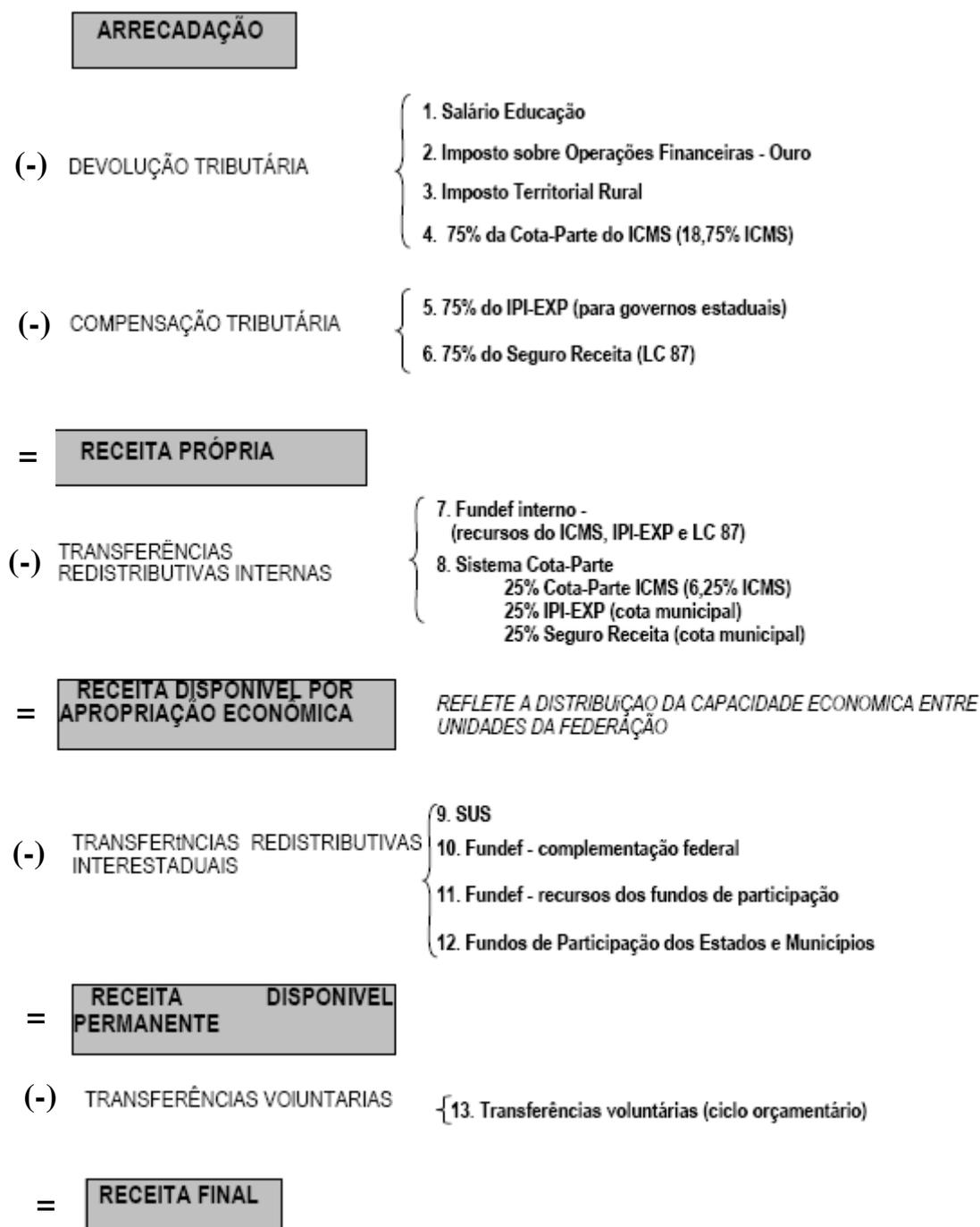
O Fundo de Participação dos Municípios, FPM, é composto por 22,5% das arrecadações do IR e do IPI; a cota-parte incide sobre os 25% do ICMS repassados aos municípios a título de devolução tributária, correspondendo a um total de 6,25% deste imposto, que é transferido aos municípios, independente desta devolução; a cota-parte do IPI corresponde a 10% da arrecadação, repassados aos estados como compensação. A cota-parte do ICMS, constituída por 6,25% do total arrecadado é distribuída com base em lei estadual, não havendo critérios ou parâmetros que norteiem esta distribuição. Cabe lembrar que o FPE, por sua vez, é formado com a participação de 21,5% dos impostos federais (IR e IPI).

O mesmo ocorre com os 25% da cota-parte do IPI que, pela dificuldade para efetuar os cálculos necessários a uma rigorosa transferência, com base na real participação de cada município no produto, os recursos terminam por ser repassados com base nos critérios legais estabelecidos para a cota-parte do ICMS. Desse modo, ao final, alguns municípios são duplamente beneficiados, enquanto outros permanecem em desvantagem.

Quanto aos recursos setoriais, o FUNDEF opera basicamente dois tipos de fluxos: um horizontal pelo qual o governo estadual redistribui os recursos de modo a que todos os governos municipais disponham do mesmo valor per capita, referente a

cada aluno matriculado; outro vertical, pelo qual a União aporta recursos aos governos que tenham o per capita de gastos abaixo da média nacional.

Os repasses do Sistema Único de Saúde, SUS, são incluídos entre as transferências voluntárias e embora não se proponham a atuar como instrumento de equalização distributiva inter-regional, terminam por exercer a função de descentralização de recursos, na medida em que oportunizam a liberação de receitas para a aplicação em outras áreas, por parte dos governos locais.



Quadro Adaptado de Prado¹⁴, pg. 54.

5 - O Difícil Equilíbrio Federativo

Algumas análises identificam, após os anos 90, um paulatino processo de recentralização tributária, levado a efeito pelo governo federal, assim,

“a União, nos anos 90, assume a política de ampliação de receitas, adotando uma série de mecanismos que vão se consolidar num claro processo de recentralização de recursos tributários” (Menezes³⁹, pg. 54).

Sem que haja discordância quanto à política de ampliação de receitas desenvolvida pela União, outros autores declaram que a referida recentralização permitiu que o governo federal nos últimos anos recobrasse os mesmos níveis de participação praticados nos anos 70.

No período compreendido entre 1992 e 2002, a União aumentou sua participação na arrecadação em 4%, passando de aproximados 70% para pouco mais 74%, conforme mostra a Tabela 1 (pg. 70). Esta tendência é indicada como sendo uma recuperação das perdas ocorridas entre 1982 e 1991, quando “a erosão da arrecadação incide sobre a União” (Prado⁴⁵, pg. 33). Em 1991 a parcela do governo federal atingiu o seu nível mais baixo desde 1970 (68,69%). Em 1990 a perda na arrecadação foi de US\$ 5,2 bilhões, correspondentes a 11% do PIB (Serra & Afonso⁴²). Contudo, os autores observam que esta ampliação do poder de arrecadação não foi acompanhada de uma eventual redução dos fluxos de transferências intergovernamentais, que permaneceram aumentando regularmente (v. cap. V, Tabelas 10 e 11, pgs. 115 e 116), “alcançando em 1999 mais que o dobro dos níveis dos anos 1970” (Prado, op. cit., pg. 35). No ano 2000 os valores transferidos representaram 11% da receita total, correspondendo a 3,5% do PIB. Acrescentando-se a estes números as transferências voluntárias, alcança-se 15% das receitas totais e 4,7% do PIB. No capítulo seguinte serão apresentados em mais detalhes os mecanismos utilizados pela União para aumentar sua participação na arrecadação total.

Em termos da receita disponível a participação dos municípios aumentou mais de duas vezes entre os anos 1970 e 2000. Relativamente às despesas, os municípios controlaram em 2000 gastos equivalentes a cerca de metade dos efetuados pelos governos estaduais (16,68% contra 32,36% dos estados, conforme o Gráfico I, pg. 71), sendo que nos anos 70 eles correspondiam a 1/3 dos dispêndios dos estados.

Nesta partilha, a situação dos estados praticamente não se altera na medida em que a receita disponível para o conjunto dos estados é semelhante ao montante arrecadado (Cf. Tabelas 1 e 1-A, pg. 70), sendo, portanto, o grande beneficiário do processo o município, conforme o já anteriormente constatado.

Também já foi mencionado que o pressuposto do FPM é o do fortalecimento da receita dos pequenos municípios. Parte-se de uma relação direta entre porte municipal e a capacidade arrecadatória das unidades. A simples aplicação desse pressuposto tem, por vezes, acarretado algumas distorções nos mecanismos redistributivos. Um dos efeitos destas distorções foi o incentivo à criação de novos municípios, certamente não previsto no cálculo da partilha federativa, quando da definição dos critérios redistributivos. Entre 1984 e 1997 foram criados no Brasil 1.405 novos municípios, o que correspondeu a um repentino aumento de mais de um terço (34,3%) de entes municipais, em relação ao total até então existente. Deste total 94% (1.329 municípios) possuíam menos de 20 mil habitantes; 1.095 (78%) menos de 10 mil; e os restantes 735 (52%) abrigavam menos de 5 mil habitantes cada (Gomes & Mc Dowell⁴⁶). Como pode ser visto, na verdade, o período de treze anos testemunhou uma imensa proliferação de pequenos e micro-municípios. Neste processo, a multiplicação se dava pela divisão de um município maior em duas ou três unidades menores, com faixas inferiores de população. Desta forma, uma mesma população total passava a desfrutar de um maior volume de recursos propiciado pelo aumento das transferências para as novas unidades menores. É evidente que tal aumento de transferências incorria na redução das repassadas a outros entes. No intuito de conter este quadro, em 1989, o Conselho Nacional de Secretários de Fazenda (CONFAZ) fixou os coeficientes fixos a serem seguidos por cada estado, conforme o disposto na Lei Complementar n° 62 de dezembro de 1989, que também definiu coeficientes fixos para o FPM de cada estado e a participação de cada capital nos 10% a elas reservado. Contudo, a instalação de novos municípios permaneceu até 1997. Embora não haja estudos indicativos das razões desta inflexão, parece legítima a suspeita de que a partir de 1995 quando começaram a ser adotados critérios mais disciplinadores, em termos das dívidas dos entes subnacionais, bastante reforçados pelas condições de negociações das dívidas dispostas pela Lei n.º 9.496, de 1997, reduziram-se os incentivos a esta proliferação.

Como resultado desta dinâmica, tem-se que em 2000 existiam no Brasil 1.382 municípios com menos de 5 mil habitantes, cerca de 25% do total, que abrigavam apenas 2,7% da população do país, porém se apropriavam de 4,1% dos recursos tributários (v. Tabela 2), principalmente pela via das transferências redistributivas, sobretudo o FPM. Isto ocorria na medida em que, em termos gerais, a arrecadação própria destes entes alcançava meros 9% da receita disponível (Gomes & McDowell, op. cit.). Como efeito cascata desta distorção, tem-se, ainda, que a receita disponível per capita deste conjunto de micro-municípios é superior a todos os das demais faixas populacionais, incluindo-se as capitais.

Tabela 2 – Receitas Municipais por classe populacional – ano: 2000

Classes de tamanho da população dos municípios.	Nº de (*) Municípios	População	Receita per capita	Total Geral das Receitas (1.000 R\$)	Transf. da União (1.000 R\$)	T/R (%)
Total	5.561	169.799.170	464,29	73.222.738	23.477.388	32,06
Até 5.000 hab.	1.382	4.617.749	687,03	3.030.780	1.723.744	56,87
De 5.001 a 20.000 hab.	2.692	29.001.108	411,40	11.037.290	5.390.372	48,84
De 20.001 a 100.000 hab.	1.262	4.918.486	358,24	16.298.402	6.176.124	37,89
De 100.001 a 500.000 hab.	194	39.754.874	419,44	15.784.521	3.938.801	24,95
Mais de 500.000 hab.	31	46.806.953	624,63	27.071.746	6.248.346	23,08

Fonte: IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiro: Finanças Públicas

O sistema de partilha alavancado pelo FPM termina por beneficiar, além dos micro-municípios, as capitais que possuem 27,6% da população e se apropriam de 37% dos recursos tributários totais. A Tabela 2 evidencia que os municípios intermediários apresentam condições inferiores aos extremos (os micro-municípios e os acima de 500 mil habitantes, que incluem, sobretudo as capitais), sendo que os dados revelam uma participação das transferências, conjugada a um valor per capita abaixo da média nacional, para municípios com mais de 100 mil habitantes, o que indica uma distorção das transferências em relação aos grandes municípios. Ou seja, grandes municípios (com mais de 100 mil e menos de 500 mil habitantes) possuem baixa participação no total das transferências, o que se reflete numa baixa distribuição per capita da receita. Quanto a esta participação, a conclusão de Prado⁴⁵ é a de que “principalmente as metrópoles intermediárias e as grandes cidades dormitórios estão relativamente prejudicadas no rateio global de recursos fiscais neste país” (pg 66).

Em contrapartida, uma ínfima parcela da população, que habita os pequenos municípios, se beneficia da maior receita per capita do país, conseqüência direta da elevada participação das transferências na arrecadação destas municipalidades. As grandes cidades, que incluem as capitais garantem um elevado per capita devido à maior capacidade arrecadatória própria, como o demonstrado pela mais baixa participação das transferências federais em suas receitas. Estes dados parecem indicar que os critérios que vêm sendo adotados para a partilha de recursos não permitem alcançar maior equidade em termos da distribuição das receitas tributárias entre os municípios do país.

Um breve panorama desta questão será apresentado de forma agregada por regiões pela Tabela 3, a seguir. O primeiro dado a ressaltar é que, diferentemente das expectativas, a maior receita estadual per capita do país é a da Região Centro-Oeste. Deve-se observar que isto se deve ao grande peso do Distrito Federal, que responde sozinho por 43% do total arrecadado nesta Região. Outra aparente discrepância é a de que embora a Região Norte apresente um per capita 25% superior ao da Região Nordeste, a participação das transferências na formação das suas receitas é razoavelmente superior a da outra região. Ao considerar este dado é importante ter em conta o fato de que a Região Norte possui quatro ex-territórios federais, transformados em Estados pela Constituição Federal de 1988 (ADCT, Art. 12), sendo que, por esta razão, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (Art. 31), mantém sob responsabilidade da União uma parcela das despesas de pessoal dos novos estados do Amapá e Roraima. Esta peculiaridade histórica tem contribuído para que, além destes repasses, seja mantida uma elevada participação das transferências, principalmente da União, na composição das receitas de boa parte dos estados da Região Norte.

Tabela 3 – Receitas dos Estados por Regiões – ano: 2000

REGIÃO	População	Receita Per capita	Receitas Totais 1.000 R\$	Transferências da União 1.000 R\$	T/R %
BRASIL	169.799.170	897,48	152.392.939.252	33.653.396.878	31,32
NORTE	12.900.704	766,93	9.893.916.129	6.143.943.024	62,10
NORDESTE	47.741.711	569,89	27.207.684.882	13.002.961.986	47,79
SUDESTE	72.412.411	1.058,10	76.619.565.314	7.415.670.442	9,68
SUL	25.107.616	1.012,46	25.420.438.238	4.562.276.530	17,95
CENTRO-OESTE	11.636.728	1.138,75	13.251.334.688	2.528.544.896	19,08

Valores corrigidos pelo IGP – DI de 2003

Fontes: Banco Federativo, Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE – elaboração do Autor.

As distorções existentes nos mecanismos redistributivos ficam patentes quando se constata, por exemplo, que as receitas disponíveis per capita, totalizando os montantes dos estados e municípios juntos, incluindo os fundos de participação (FPE e FPM), de Roraima (R\$ 1.580,60), Amapá (R\$ 1.391,10) e Acre (R\$ 1.332,50) são superiores ao mesmo consolidado de receitas per capita para todos os estados do Sudeste - MG (R\$ 801,60), ES (R\$ 1.049,20), RJ (R\$ 948,60) e SP (R\$ 1.315,15). Mato Grosso (R\$ 993,10) possui um per capita superior ao dos estados da Região Sul; Maranhão (R\$ 520,00), Piauí (R\$ 601,10) e Ceará (R\$ 622,60) apresentam o mais baixo per capita do país, enquanto Sergipe (R\$ 839,10) supera Minas Gerais (R\$ 801,60) e Goiás (R\$ 808,20). Em relação aos estados da mesma região, a receita per capita de Sergipe é 61% superior à do Maranhão, a de Roraima encontra-se 182% acima da do Pará e o Espírito Santo supera em 31% Minas Gerais (Prado¹⁴, pg. 83, Tab. 5.4). Hipóteses explicativas destas distorções são apresentadas no Capítulo V do presente trabalho (V. Pg. 111)

No conjunto as disparidades entre *per capitas* e diferenças da dependência dos estados, quanto aos repasses da União, são uma clara expressão das desigualdades reinantes na Federação Brasileira e das limitações dos instrumentos redistributivos, no sentido de contribuir para sua superação.

NOTAS

¹⁴ - A Teoria dos Modelos dos Ciclos Políticos Oportunistas assume que a possibilidade de permanência no cargo por mais um mandato, ou um maior período (como a ampliação do mandato), geram fortes incentivos à manipulação de políticas públicas, com a adoção de medidas eleitoreiras oportunistas, que contribuem para o aumento do déficit público e a deterioração das condições fiscais (CF.Nakaguma & Bender, 2004).

¹⁵ - Transferências Voluntárias ou Discricionárias são aquelas realizadas por um determinado ente, sem que haja determinação legal que obrigue estas transferências, o que as diferencia das Transferências Obrigatórias ou Legais.

¹⁶ - Informação com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

V – O EQUILÍBRIO FISCAL E O FORTALECIMENTO DA UNIÃO NA ARENA FEDERATIVA

1 - Velhos Problemas numa Nova Ordem

Como vem sendo demonstrado nos capítulos anteriores, nas últimas décadas, no Brasil, a União vinha desempenhando o papel de “emprestador de última instância” (*lender of last resort* - Serra & Afonso⁴²), no socorro a estados e municípios em situação falimentar. A conclusão de um grande número de autores quanto a este desempenho é a de que esta relação de provisão contribuiu para alimentar um determinado padrão de permissividade entre os entes subnacionais, que sempre contaram com o socorro da União para evitar a inviabilidade financeira de seus governos.

A percepção da necessidade do estabelecimento de regras mais efetivas, no sentido de regular esta relação, evitando que estados e municípios prorrogassem sua condição de insolvência e deixassem de repassar ao governo federal os custos de suas indisponibilidades financeiras e fiscais, já vem sendo anunciada desde a década de 1980. Diversas medidas foram sendo adotadas ao longo deste período, sempre entremeadas por movimentos de “aperto” e “afrouxamento”, determinados pelos diferentes estágios de necessidades e negociações políticas.

Serra e Afonso⁴¹ declaravam que “setores ponderáveis da administração resistem tanto à criação de regras mais disciplinadoras das relações econômico-financeiras com estados e municípios como à descentralização de encargos, contraditória com os esquemas de manipulação política” (pg 12). Ou seja a instabilidade econômica aliada ao jogo das relações políticas da federação brasileira, em que os governadores aparecem como atores fundamentais no jogo do poder, o chamado “federalismo estadualista”, retardou a instauração de um processo de reformas, criando obstáculos a mudanças mais profundas nas relações entre as esferas de governo. À medida que avançavam os anos da década de 1990, a situação financeira dos estados continuava a fragilizar-se, os socorros da União eram cada vez mais recorrentes e as alterações no cenário internacional demandavam mudanças na estratégia da condução da política econômica do país. Além da abertura dos países à economia internacional, dada a inserção no chamado processo de globalização, houve também mudanças de critérios nos

organismos internacionais, que “abandonaram os programas de ajustes voltados à geração de superávits comerciais, exigidos no pagamento da dívida externa” (Lopreato¹⁹, pg 201).

As definições e exigências dos credores internacionais e suas agências financeiras passam a ser, em termos da estabilização, baseadas na adoção de políticas liberais “apregoadas no que ficou conhecido como Consenso de Washington” (ibidem). Elaborado pelo economista John Williamson, o Consenso de Washington propunha uma política de estabilização fiscal calcada em dez pontos fundamentais, os quais representariam um consenso sobre a definição de uma “boa política” na visão dos organismos financeiros internacionais. Os dez pontos seriam: “disciplina fiscal; mudança nas prioridades para as despesas públicas; reforma tributária; liberalização do sistema financeiro; taxa de câmbio competitiva; liberalização comercial; liberalização da entrada dos investimentos diretos; privatização das empresas estatais; desregulamentação; direitos de propriedade assegurados” (Williamson⁴⁷)¹⁷. A nova proposta induzia aos caminhos da abertura econômica, com a concomitante integração ao mercado internacional, e da estabilização fiscal. Esta indução era dada pela definição dos parâmetros de aceitabilidade das novas políticas, por parte dos organismos internacionais, propostos pelo “Consenso”. Também, do ponto de vista da discussão econômica interna ao país há uma mudança de foco na análise, pois, enquanto nos anos 1980 era salientado o caráter financeiro do déficit, na década seguinte passa-se a identificar as principais causas do problema inflacionário nos desequilíbrios do setor público. A partir de então, reforça-se a idéia de que a condição de equilíbrio da economia, com a conseguinte estabilização da inflação, não repousava nas práticas usualmente adotadas até então, da mera corrosão inflacionária das verbas, liberadas em atraso, ou do salário do funcionalismo público (efeito Bacha)¹⁸, porém vai se tornando evidente a necessidade de medidas de ajuste fiscal mais efetivas. É claro que o debate interno não se dava isolado das discussões travadas no restante do mundo, afinal, o círculo de debatedores era o da mesma “comunidade epistêmica”. De qualquer modo, os fracassos das tentativas anteriores e a absorção de novas perspectivas de análise permitiam consolidar a noção da existência do chamado “*core déficit*” ou déficit potencial, cujo combate requeria a adoção de medidas mais estruturais para a obtenção de mudanças efetivas, muito além das manobras de caixa empreendidas pela política

econômica até aquele momento. Manobras estas executadas, na maioria das vezes, a partir de decisões *ad hoc*, premidas pelas circunstâncias políticas de cada momento. No novo panorama que se delineava nos anos 1990 estava colocado, para países como o Brasil, o desafio da delicada busca do equilíbrio “entre legitimação no plano doméstico e construção de confiança no plano internacional” (Whitehead⁴⁸).

Inicialmente, nesta década, as primeiras tentativas mais abrangentes foram fadadas ao fracasso. Política e institucionalmente prevalecia a idéia de que o Governo Federal manteria o socorro às instituições financeiras em situação de risco e às necessidades dos estados, em prolongada situação de bancarrota. Tudo o mais que pudesse significar constrangimento aos governos estaduais era, via de regra, rejeitado. Para ilustrar estes casos, por exemplo, em 1991, foi proposto ao Congresso Nacional o chamado “Emendão”, em que ao lado da elevação de tributos constava a rolagem da dívida dos estados, utilizando-se para isto recursos provenientes dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de parte do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do PIS/PASEP, e, constava também da proposta, a redução em cinco por cento da quota-parte do ICMS dos Municípios. A resposta dos governos subnacionais, diante do sacrifício ao qual seriam submetidas suas transferências, foi a completa inviabilização do projeto. Ainda ao final deste mesmo ano, foi proposta uma “reforma tributária de emergência” em que o Presidente Fernando Collor negociou com os chefes dos executivos estaduais a criação de novos impostos federais, o aumento da alíquota do Imposto de Renda para Pessoa Física, o aumento do Imposto Territorial Rural e o poder de transação para as dívidas referentes a impostos e contribuições federais¹⁹. Em contrapartida, a União se comprometia à execução de um acordo suspendendo os constrangimentos em vigor, à época, quanto à rolagem das dívidas subnacionais, num ano pré-eleitoral.²⁰ A rolagem das dívidas foi prontamente aprovada no Congresso, após o que foram rejeitadas todas as iniciativas da “reforma de emergência” negociada pelo governo federal. Para não ficar no exemplo apenas do governo Collor, cujo índice de rejeição era bastante elevado no meio parlamentar²¹, é bom citar o caso da Emenda Constitucional n.º 3, de março de 1993 – portanto, no governo Itamar - que limitava o lançamento de títulos estaduais ao valor necessário à rolagem do principal e à correção monetária, deixando de fora os juros, que deveriam ser pagos. Estes juros eram relativos a dívida gerada ainda no Governo Collor, quando,

para evitar a peremptória quebra dos bancos estaduais, o Banco Central aceitou trocar títulos estaduais pelos de sua emissão própria. Por pressão dos estados, o Senado Federal acabou por *reinterpretar* a norma e, por meio de suas resoluções, permitir a rolagem integral da dívida, incluindo os juros (Lopreato¹⁹, pg. 205).

A par da baixa capacidade do governo federal para implementar políticas de caráter restritivo, que afetassem os interesses das esferas subnacionais, estava a necessidade de se alcançar alternativas mais consistentes e de adotar políticas que sinalizassem novos paradigmas às instâncias internacionais. Nestas condições, as estratégias macroeconômicas precisavam contar - mais do que com a aquiescência - com a participação dos governos subnacionais.

Um sistema político como o brasileiro, definido como “presidencialismo de coalizão”, de relações intergovernamentais fundadas no “federalismo estadualista”, onde prevalece o “ultrapresidencialismo” dos chefes dos executivos estaduais, possui qualificativos suficientes para indicar as imensas dificuldades de ações coordenadas para a implementação de políticas econômicas, sobretudo das que atingem diretamente o *status quo* dos entes subnacionais e, por conseguinte, as bases de domínio de suas elites. Presidencialismo de Coalizão seria a combinação do sistema presidencialista, da representação proporcional de lista aberta e de um sistema parlamentar fragmentado, que levaria o chefe do Executivo a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na expectativa de obter o apoio da maioria do Congresso, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas - o que traria por conseqüência a formação de gabinetes ministeriais extremamente heterogêneos (Abranches⁴⁹). O “federalismo estadualista” apareceria como a expressão do predomínio dos interesses dos estados na federação brasileira, manifesto no controle dos executivos estaduais sobre as respectivas bancadas no Congresso. Este controle é exercido pelo fato de que a construção da carreira parlamentar depende em grande medida da ação dos governos estaduais, que servem de suporte não apenas ao desempenho dos parlamentares junto a suas “*constituences*”, pela distribuição de cargos e empregos públicos, pela alocação de recursos em projetos e obras de interesse do eleitorado, como também pelo apoio às campanhas eleitorais dos parlamentares (Abrúcio¹⁰). Por sua vez, o “ultrapresidencialismo estadual” teria por característica a hipertrofia do Poder Executivo, em que o governador se torna “um centro político

incontrastável no processo de governo, por meio do controle dos outros poderes e de toda a dinâmica da política estadual” (ibidem, pg. 111). Tais características, de um modo geral, atribuídas ao exercício do poder de estado no Brasil, indicam um considerável grau de fragilização da União e dos demais poderes frente à força dos estados, na figura de seus executivos. Cabe esclarecer, ainda, que a concepção da força dos governadores e, por isso, a conseqüente capacidade que os estados possuem em fazer prevalecer seus interesses, em detrimento da Federação como um todo, é compartilhada por diversos estudiosos, já há algum tempo. Deste modo, Sola, 1993, referia-se ao “enfraquecimento do Estado (Nacional), como resultado da afirmação de *centros de poder rivais*, graças à *multipolaridade do sistema político* consagrado pelo novo marco legal de 1988” (Sola³¹, pg. 263 – grifos no original). Num texto de 1995, Rodriguez afirmava que o modelo federativo nacional estava constituído com base num “federalismo descentralizado, *estadualista*” (Rodriguez²⁵, pg. 440 - grifos nossos). Por sua vez, Lima Jr.⁵⁰ apresenta a noção de “estadualização” do Governo (pg. 116) e Abrúcio¹⁰ baseia grandemente a sua análise nos conceitos de “federalismo estadualista” e “ultrapresidencialismo estadual”. Ocorre que a idéia que prevalece entre todos os autores é a de que o advento do federalismo baseado na força dos executivos estaduais, independente do nome que se dê a este fenômeno, não foi capaz de consolidar um novo pacto político, com condições de gerar uma dinâmica mais coordenada, com o potencial necessário à construção de estratégias comuns, quanto aos rumos a serem seguidos pela federação brasileira. Ao invés disso, estabeleceram-se disputas generalizadas, tanto entre os diferentes níveis de governo, quanto entre governos de mesmo nível (a famosa guerra fiscal entre os estados, por exemplo), que redundaram em falta de coordenação e conflitos intergovernamentais, os quais contribuíram para o agravamento das condições econômicas e, por sua vez, não foram capazes de indicar soluções políticas mais equânimes ao desenho da federação brasileira, tão cheia de contrastes e desigualdades. Por não atuarem de forma coordenada, dado que sua ação estava mais voltada para contrapor-se às iniciativas contrárias aos seus interesses específicos, do que em iniciativas propositivas e de âmbito comum ao conjunto da federação, não se constituíram relações mais cooperativas, pautadas em alianças duradouras, que permitissem estabelecer alguma proposta de hegemonia política. Do ponto de vista da definição e implementação de uma estratégia econômica oriunda de um possível

consenso, são ainda apontadas como limitações ao seu atingimento a (até aquele momento) inconsistente consolidação de um sistema efetivamente representativo, a identidade ainda fluida dos atores políticos e dos interesses organizados e, por fim, a “intransigência dos conflitos distributivos (que) se deve muito mais a *um cálculo político e estratégico* dos atores tradicionais e dos emergentes, determinado pelo lugar que procuram ocupar na nova ordem, do que à questão distributiva *stricto sensu*” (Sola & Kugelmas⁵¹, pg. 86). No caso brasileiro, segundo estes autores, havia ainda conflitos com relação ao fato de que a estabilização requeria um processo de desindexação, que eliminaria o único mecanismo capaz de garantir um mínimo de confiança nas relações contratuais (ibidem).

Embora diversos autores utilizem-se da força dos governos estaduais como um elemento importante em seus modelos explicativos, as hipóteses calcadas no predomínio dos executivos estaduais sobre os demais poderes (Legislativo e Judiciário) e na capacidade destes exercerem um controle mais efetivo sobre as bancadas estaduais no Congresso (que estão na base das noções de federalismo estadualista e de ultrapresidencialismo estadual) e de que os governadores seriam atores privilegiados na arena política consubstanciada pelo federalismo brasileiro não formam um consenso generalizado. Alguns trabalhos retomam tais hipóteses e alcançam resultados diversos (Souza⁵²; Cheibub et alli⁵³; Santos⁵⁴; Carey & Reinhardt⁵⁵). Porém, os resultados alcançados por estes estudos tampouco parecem suficientes para autorizar a refutação em bloco da hipótese da posição de força mantida pelos governos estaduais no jogo federativo, no Brasil. Ao que parece, até então, eles chamam mais a atenção para o risco de simplificação, e mesmo de erro, no uso generalizado do argumento que, por certo, não é aplicável a todos os casos, a todos os momentos e a todas as políticas, cabendo a necessária relativização e ponderação para sua aplicação às realidades e momentos concretos, e mesmo a refutação de sua capacidade explicativa dos fenômenos, quando for o caso. Porém, as mudanças ocorridas no jogo federativo depois de meados dos anos 1990, sobretudo com as iniciativas em relação ao controle das dívidas dos estados, de medidas de estabilização inflacionária e da adoção de normas relativas à responsabilidade fiscal, acarretaram modificações na composição de forças do intrincado equilíbrio federativo do país.

2 - Tentativas e Ajustes.

Após oito ensaios frustrados, para tentar a estabilidade da economia e o controle da hiperinflação, as primeiras iniciativas de ajuste fiscal têm início em 1995, num quadro de maior estabilidade promovida pelo Plano Real, que jogou um papel estratégico em termos da obtenção de recursos de poder necessários à implementação de uma política de ajuste. Apesar de identificado por alguns autores como composto por medidas de curto alcance, o Plano Real assumiu na verdade a característica de um momento emblemático na mudança das relações intergovernamentais no Brasil, como se pretende mostrar adiante. As principais críticas se fazem, por exemplo, pelo reconhecimento de que, no seu transcurso, o Plano Real tenha adotado diversas medidas corretivas, no intuito de manter o equilíbrio econômico. Assim, “*na ausência de disciplinamento fiscal consistente, decisões discricionárias foram sendo tomadas, com o objetivo de manter a estabilidade a qualquer custo*” (Pires Jr. & Nascimento⁵⁶).

Efeitos como os gerados pelo ancoramento cambial do Plano também são citados como contraditórios e de conseqüências adversas, sobretudo pelo aumento da dívida mobiliária que ocasionou (Pires Jr. & Nascimento⁵⁶; Menezes³⁹; Samuels⁵⁷; DIEESE⁵⁸).

Embora se possa entender a “ancora cambial” como um trunfo indispensável às condições de obtenção de êxito do projeto de estabilização econômica posto em prática, não se deve perder de vista que, de fato, esta opção estratégica do Plano Real produziu um círculo vicioso em que a estabilização da moeda acarretou – e acarreta – o aumento da dívida pública. Isto ocorre pelo fato de que “para manter o real em níveis estáveis, conter a inflação e atrair investimentos em dólar o governo precisa fixar taxas elevadas de juros; isso aumenta a dívida” (Samuels⁵⁷, pg 820) - e isto ocorre na medida em que a dívida mobiliária é vinculada à taxa básica de juros (selic). Outro elemento crítico é o fato de que uma elevada parcela da dívida é dolarizada, aumentando quando da desvalorização do Real. Devido a estes determinantes, “as políticas do governo federal provocaram a explosão da dívida pública” (ibidem), incluindo-se as dívidas dos estados.

A conquista da estabilidade, apesar de não ter seguido uma trajetória linear, foi de grande peso nas decisões eleitorais de 1994. Estas foram as primeiras eleições

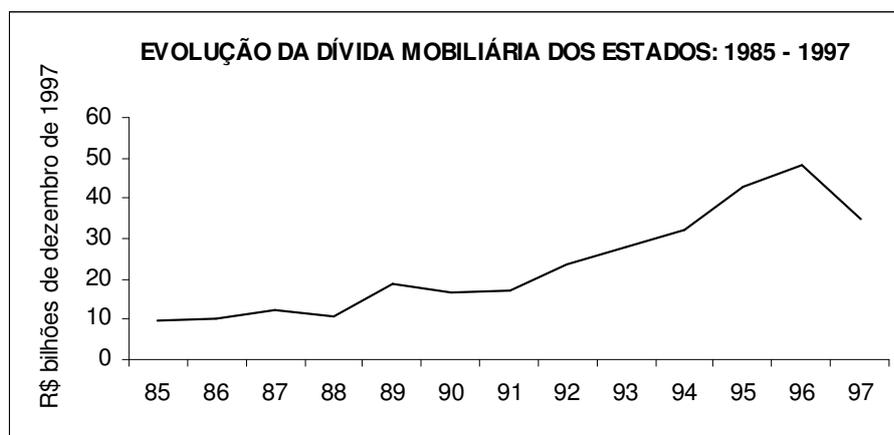
“casadas” desde 1950, com pleitos para os cargos de Presidente, Governadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e dois terços do Senado Federal. O ministro da fazenda do governo anterior, a figura mais identificada com os feitos do Plano Real, além de conseguir sua própria eleição, apoiou e obteve a vitória dos governadores dos cinco estados mais importantes da federação (SP, MG, RJ, RGS e BA, que juntos respondiam por quase 70% do PIB dos estados brasileiros). O presidente Fernando Henrique tomou posse numa conjuntura em que as condições financeiras da União eram relativamente as melhores desde Figueiredo – lembrando que as finanças da União receberam reforços, pela aprovação da CPMF e do Fundo Social de Emergência, no governo anterior. A situação internacional era a mais favorável ao Brasil desde 1982 e, um dado fundamental na reversão do processo de crise fiscal, os novos governadores assumiram os estados, de um modo geral, em condições falimentares e, por isso, enormemente dependentes da ajuda Federal (Abrúcio¹⁰, pg. 220).

Como vem sendo visto, a situação dos estados foi fortemente atingida pela política de estabilização econômica e a conseqüente “explosão” das dívidas. Além disso, por um lado deixou de ser possível a utilização do instrumento do imposto inflacionário – em que as despesas eram “menos perfeitamente indexadas que as receitas” (Salviano Junior⁵⁹, pg. 71) - e, por outro, as altas taxas de juros promovidas pelo Plano Real ocasionaram considerável piora na situação dos estados, “onde o peso da dívida mobiliária era importante” (Lopreato¹⁹, pg. 205). As elevadas taxas de juros, ao aumentarem de forma vertiginosa as dívidas dos estados, evidenciaram a fragilidade financeira de seus governos. O Gráfico V demonstra a evolução da dívida mobiliária dos estados entre os anos de 1985 e 1997. Embora se perceba uma forte tendência de pico, a partir de 1992, evidencia-se um significativo salto entre 1994 e 1996, após a implantação do Real.

Um dos setores mais fortemente atingido pelas medidas de estabilização, além das finanças dos estados, foi, fora de dúvida, o financeiro, pois as receitas de *float* financeiro, que representavam mais de um terço de seus ingressos, foram praticamente eliminadas. Os bancos privados e, especialmente, os bancos estaduais ressentiram-se fortemente das medidas e o governo em seguida precisou criar dois programas específicos para o enfrentamento dos problemas do sistema financeiro e bancário. Em 1995 foi instituído o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do

Sistema Financeiro Nacional (Proer), cujo objetivo era incentivar a incorporação de instituições financeiras privadas, que chegaram à insolvência, por outras empresas²². Além disso, no desenvolvimento deste Programa, diversas outras medidas foram tomadas, visando garantir a solidez do sistema financeiro, a um custo de aproximadamente 14 bilhões de reais. Na vertente pública, a insolvência dos bancos estaduais terminou por alterar suas funções e papéis. Assim, “de agentes de fomento eles passam a fonte de problemas financeiros e políticos” (Salviano Junior⁵⁹, pg. 72).

Gráfico V



Extraído de Lopreato, 2002.

Em 1997 os bancos dos estados passaram a ser objeto do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), tratado mais adiante. Por ora, é significativo destacar o fato de que o Governo Federal conseguiu implantar, de modo consecutivo, com a anuência das demais instâncias de poder e níveis de governo, um programa para estabilizar o sistema financeiro privado e outro para, pelo menos, reduzir em grande medida o sistema financeiro público sob controle dos governos estaduais. Este êxito parece indicativo da força do governo federal naquele momento para garantir o encaminhamento de suas principais propostas, em termos de mudanças políticas no panorama da economia nacional. Desde já, é importante registrar que estas medidas não foram tomadas sem custos para o Governo Federal, que, muito pelo contrário, pagou elevado preço em troca da capacidade para determinar as medidas de ajuste.

De qualquer forma, com o recrudescimento da crise financeira dos estados, agravada pelos efeitos da estabilização monetária, os governadores ficaram em situação

de extrema vulnerabilidade. A partir de então, abandonando uma prática política instituída desde início dos anos 1980, em que a União atuava como avalista e prestador de última instância aos governos subnacionais, para viabilizar suas finanças em continuada situação de precariedade, desta feita, o governo federal passou a utilizar os programas de socorro aos estados e municípios como instrumentos de indução de uma política de reformas fiscais. Ainda que os programas de renegociação das dívidas subnacionais tivessem que se repetir, pois a interveniência da União era vital para manter o funcionamento do Sistema Financeiro, evitando seu colapso, a partir da conjuntura crítica (*critical juncture*) do Plano Real, estas renegociações estariam condicionadas à assunção de uma série de responsabilidades e compromissos junto ao programa de ajuste proposto pela União. Deste modo, em 1995, com o voto nº 162 do Conselho Monetário Nacional, foi criado o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados (Parfe). O programa é visto como um marco na mudança das relações entre as esferas de governo, pois, “pela primeira vez, associou o auxílio financeiro federal à reforma do setor público estadual e ao ajuste patrimonial” (Lopreato¹⁹, pg. 211). Por meio da criação de três diferentes linhas de crédito, através da Caixa Econômica Federal, os estados obteriam recursos para pagamento de débitos existentes em atraso; para a realização de ajuste no quadro de pessoal; e para a transformação das dívidas com operações de ARO em dívida fundada.²³ Como condição de acesso aos recursos, os estados estariam obrigados a fixar metas de ajuste fiscal ao saneamento de suas finanças e às privatizações, monitorados pela Secretaria do Tesouro Nacional - pelo que ficou conhecido como “FMI do Malan”, ministro da fazenda naquele período. Fortalecido politicamente, o governo avançou na definição de regras que em outras épocas basicamente não teriam a aceitação dos governadores e seus aliados. Após 1997, quando os governos estaduais já acumulavam dívidas da ordem de US\$ 139 bilhões (Samuels⁵⁷), que passaram de 6% do PIB, em 1989, a 13% naquele ano (Souza⁵²), as medidas se intensificaram, dando prosseguimento ao Parfe, com a aprovação da Lei n.º 9.496, sendo ainda o processo de renegociação estendido a 180 municípios. A inclusão dos estados no Programa foi realizada com base em contratos individualizados que consideravam as necessidades e condições específicas de cada ente federativo. Sem descer a maiores detalhes, é interessante apresentar os principais critérios do Parfe, para que se faça uma idéia do rigor das condições impostas aos

estados, em pleno contraste com as propostas tentadas anteriormente, que não encontraram as mínimas condições de aceitação pelos governos subnacionais, ou foram objeto de subterfúgios institucionais e/ou legais, que acabaram por manter a posição de força dos estados como beneficiários dos recursos, de algum modo, cedidos pela União. Com o Parfe, a União assumiu R\$ 95,4 bilhões de dívidas dos estados, sendo os prazos de pagamento de até 30 anos e os juros do Programa variavam entre 6% a 7,5% ao ano, além da correção mensal pelo IGP-DI. Como garantia, constavam as receitas de transferência do FPE, sendo que em caso de inadimplência, o governo federal estava autorizado a sacar diretamente os valores necessários ao cumprimento dos contratos.

Um dado muito importante nestes acordos foi a indução à reforma patrimonial dos estados, na medida em que o estabelecimento de taxas de juros mais baixas era condicionado ao pagamento de 20% da dívida à vista, sendo os recursos utilizados para tal fim originários das privatizações a serem efetivadas pelos estados. A opção de pagamento desta parcela à vista implicava na transferência ao BNDES de ativos privatizáveis, aceitos por aquele Banco, que lhes atribuía um valor provisório definido por avaliação prévia. Estes ativos passavam ao Programa Nacional de Desestatização e o valor de suas vendas era utilizado para quitar o débito dos estados; e, caso a quantia apurada não fosse suficiente para alcançar os 20% relativos à primeira parcela, os estados estavam obrigados a quitar o restante do débito à vista, ou entregar novos bens para serem privatizados. Os acordos determinavam ainda, além da privatização das empresas, o comprometimento com a reestruturação do sistema financeiro estadual e a adoção mecanismos para o controle do endividamento. Além disso, uma parcela da receita mensal líquida dos estados foi comprometida diretamente com o pagamento das dívidas refinanciadas. Esta parcela constava de um percentual definido para cada estado.

A participação mais baixa era a de MG, igual a 6,8%, sendo que nas situações mais extremas este limite chegava a 15%. Na maioria dos casos, esta variação se dava entre 11,5% e 13% da receita líquida estadual. Caso os estados não cumprissem as cláusulas contratuais, os encargos financeiros e os juros de mora de 1% a.a. eram substituídos pelo custo médio de captação da dívida mobiliária interna do governo federal (extremamente mais elevado) e o comprometimento da receita líquida do estado passaria para 17% (Lopreato¹⁹). Havia, ainda a determinação de que os estados parassem de emitir títulos da dívida até que o montante total de seus débitos fosse

inferiores a um ano da respectiva receita tributária. Para acompanhar o cumprimento dos contratos, considerados sigilosos, a Secretaria do Tesouro Nacional foi autorizada a realizar visitas aos estados e a rever as metas negociadas (Souza⁵²).

Outra importante vitória do Governo Federal foi a de conseguir controlar de modo mais substancial a atuação do Senado Federal que se pautara, na maior parte das vezes, pela tendência de facilitar o manejo financeiro dos estados. Como exemplo, a Resolução n.º 78, de 1998, fixou limites mais estreitos para a contratação de operações de crédito, que não poderia exceder a 18% da receita líquida anual; vedou a emissão de títulos públicos aos governos que tivessem a sua dívida refinanciada pela União; impediu a concessão de isenções fiscais sobre o ICMS por parte dos estados que viessem a solicitar financiamentos; proibiu os procedimentos de Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO) no último ano de mandato; e delegou ao Banco Central a seleção de solicitações de endividamento, tornando indeferíveis as dos governos que apresentassem resultados primários negativos (Loureiro⁶⁰). Digno de nota, além das próprias medidas, foi fato de que o Senado delegou os poderes de *screening* ao Banco Central, portanto, ao Executivo estabelecendo uma relação de agência, abrindo mão de sua própria capacidade decisória e, portanto, da possibilidade de vir a “contornar” a norma e estabelecer descontinuidades.

A política de renegociação da dívida não se esgotava numa ação para o controle do endividamento dos estados. Para além disso, como apontado acima, ela cumpriu um papel estratégico para levar adiante o projeto de reforma patrimonial. Ao mesmo tempo, esta reforma significava destituir os governos estaduais dos instrumentos e mecanismos mais fundamentais para o sustento e o fomento de seus processos de endividamento, na medida em que, como já apontado em momentos anteriores, empresas e bancos estaduais cumpriam um papel vital neste processo, já que possibilitavam, inclusive, as operações de triangulação. Dentre o conjunto de medidas adotados na execução desta reforma, o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), representou uma das mais importantes cartas do Governo Federal na neutralização do poder de incremento de débito dos estados. O título do Programa é didático, expressando o seu objetivo, que é o de “reduzir ao mínimo a presença de instituições financeiras controladas por governos estaduais no sistema financeiro” (Salviano Junior⁵⁹, pg. 82). Uma característica

importante era a de que a adesão ao Proes era voluntária, cabendo ao estado a escolha e “o ônus da decisão” (ibidem). A União propunha-se a financiar 100% do ajuste dos bancos a serem incluídos no programa de privatização, sendo que nos casos de opção pelo saneamento das instituições, e sua permanência sob o controle dos governos estaduais, o financiamento seria de 50% cabendo ao estado prover a outra metade dos recursos. No caso destas escolhas, os estados eram obrigados a demonstrar capacidade fiscal suficiente para arcar com o custo desta decisão (Salviano Jr.⁵⁹; Lopreato¹⁹). Os resultados propostos pela União foram rapidamente alcançados, pois, participaram 35 instituições do programa, sendo destas “23 bancos comerciais e/ou múltiplos”, dos quais restaram em 2000 “apenas oito instituições financeiras sob comando dos governos estaduais²⁴” (Lopreato¹⁹, pg. 230).

Apesar do expressivo progresso em seus objetivos, na medida em que a União alcançou uma posição em que conseguiu obter o controle sobre as finanças estaduais, no que diz respeito à capacidade de endividamento, o resultado foi extremamente oneroso para o Governo Central, pois contribuiu para o acelerado aumento da dívida pública, sendo que metade da dívida mobiliária federal, neste período, originou-se do refinanciamento das dívidas dos estados (Samuels⁵⁷). O refinanciamento dos estados representava em 2002 cerca de R\$ 297,7 bilhões, equivalentes a 25% do PIB, percentual este incluído na participação federal na dívida pública (op. cit. pg. 817).

A Tabela 4 demonstra a evolução da dívida do setor público entre 1993 e 2004. O aumento da dívida do setor público entre 1997 e 1999, período imediatamente posterior ao Parfe e ao Proes, foi de 41%. O crescimento da dívida federal foi de 38% contra 24% dos estados, em igual período, evidenciando que o aumento da dívida ocorreu tanto para a União quanto para as unidades subnacionais. Em termos da evolução percentual da dívida pública de estados e municípios, apesar da diferença entre as proporções da contribuição das diferentes esferas de governo para a formação do montante, percebe-se uma constante tendência comum de permanente aumento.

Mesmo com a progressão ocorrida na dívida estadual, certamente se não fosse a intervenção para o seu refinanciamento os valores seriam extremamente mais elevados e sua proporção em relação ao PIB mais alta. Para que se tenha uma idéia, além da proporção das dívidas estaduais assumidas pelo Governo Federal, no programa de

ajuste, Rigolon e Giambiagi estimaram um subsídio direto da União para os estados que varia entre US\$ 32 bilhões e US\$ 46 bilhões (apud, Samuels⁵⁷. pg. 818).

Tabela 4 – Dívida do Setor Público: 1993 – 2004

%PIB

Anos	Governo Central	Estados e Municípios	Empresas Estatais	Total	Interna	Externa
1993	9,7	9,3	14,0	33,0	18,6	14,5
1994	12,5	9,7	6,9	29,2	20,7	8,4
1995	13,2	10,6	6,7	30,5	24,9	5,6
1996	15,9	11,5	5,9	33,3	29,4	3,9
1997	18,8	13,0	2,8	34,5	30,2	4,3
1998	25,3	14,3	2,9	42,6	36,0	6,6
1999	26,0	16,1	2,8	48,7	38,4	10,3
2000	29,8	16,1	2,2	48,8	39,1	9,6
2001	33,3	18,3	1,6	52,6	42,2	10,4
2002	36,4	18,8	1,8	56,5	42,0	14,6
2003	36,6	19,8	1,1	57,2	45,5	11,7
2004	33,0	19,0	0,2	51,8	44,3	7,5

Fonte: Banco Central do Brasil – elaboração própria.

Após 1999 as alterações nos valores da dívida passaram a ser influenciada pela flutuação do câmbio, na medida em que a política de câmbio fixo foi alterada para a de câmbio flutuante em dezembro de 1998, o que impulsionou uma permanente tendência de alta, já que uma parcela da dívida, inclusive interna, vincula-se ao preço do dólar, variando com suas flutuações.

Por outro lado, os dados denotam a constante redução da contribuição das empresas estatais na formação do montante da dívida, que de uma participação de 14%, no período que antecede ao Plano Real, após as iniciativas de ajuste no próprio governo federal, e a implantação do ajuste nos estados, alcançou uma participação de apenas 0,2%, em 2004.

Em contraposição a esta tendência, a dívida de todas as esferas de governo manifesta um acelerado aumento no tempo, na medida em que o montante devido pelos governos subnacionais praticamente dobrou sua participação em relação ao PIB, de 9,3% para 19%, ao passo que a dívida federal mais do que triplicou esta participação, indo de 9,7% para 33% do PIB no período.

3 - Desvinculação de Receitas e Contribuições.

Já foi afirmado no capítulo anterior que após a redefinição da partilha tributária disposta na Constituição de 1988, a União sofreu perda relativa em sua participação no bolo tributário. No sentido de recompor sua participação, o governo federal lançou mão do fortalecimento dos tributos que não são, constitucionalmente, objeto de repartição obrigatória, ou seja as contribuições sociais. Deste modo, paulatinamente, as contribuições vêm ampliando cada vez mais sua parcela na formação das receitas da União, em detrimento dos impostos, que são objetos de partilha obrigatória entre os demais entes da federação. As contribuições tornaram-se um importante elemento da receita para a geração de superávits orçamentários. Uma das iniciativas pioneiras na adoção desta sistemática foi, ainda no governo Itamar, em 1993, a criação do Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira – IPMF. Em meio às discussões sobre a aprovação do Orçamento da União no Congresso, foi negociada a criação deste imposto, que isentaria estados e municípios de sua incidência e não seria, entretanto, com eles compartilhado. As contribuições, dada sua desvinculação das transferências obrigatórias passaram a ser um importante instrumento para a autonomia tributária do governo central, como indica a Tabela 5, que consta da participação percentual dos impostos e contribuições na formação da receita da União, no período compreendido entre os anos de 1992 e 2001.

Constam da tabela apenas os tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal (SRF), que não incluem as contribuições previdenciárias, diversas taxas de serviços, de poder de polícia de Estado e Royalties.

Porém, de interesse para este estudo, os tributos que tomam parte na formação do FPE e do FPM e as principais contribuições econômicas estão aqui relacionados²⁵, sendo que, por isso, optou-se por trabalhar com estas receitas administradas pela SRF, de origem mais propriamente de impostos e contribuições, e deixou-se de incluir toda a gama de recolhimentos que conformam a arrecadação do governo federal, que inclui, além das já citadas, também as receitas de capital. Os percentuais constantes da Tabela 5 foram, portanto, calculados em relação ao total de tributos sob administração da SRF e por ela arrecadados, que correspondem a 78% do total arrecadado no país, conforme dados do Banco Central do Brasil, para os anos de 2002 a 2004 (Relatório Anual, 2004, BC).

A tabela denota uma tendência constante ao aumento das contribuições para a formação da receita, a cada exercício, com a concomitante redução da participação relativa dos impostos, embora isto tenha ocorrido de uma maneira irregular, com um relativo aumento no primeiro quinquênio e permanente tendência de queda no segundo.

Em períodos iguais as contribuições ampliam sua participação média de 34,94% para 43,02%. Nota-se uma alteração de praticamente 8%, do total arrecadado, que passam a compor as contribuições, significando um igual refluxo na receita de impostos, no decênio considerado. Os recursos arrecadados, expressos em valores constantes, encontram-se na Tabela 10 (pg. 115).

Tabela 5 - Participação Percentual dos Impostos e Contribuições no Total das Receitas Administradas pela Secretaria da Receita Federal: 1992 – 2001

RECEITAS	Impostos	Contribuições
1992	71,64	28,36
1993	69,44	30,56
1994	57,14	42,86
1995	63,15	36,85
1996	61,98	38,02
1997	58,62	41,38
1998	61,80	38,20
1999	57,50	42,50
2000	53,20	46,80
2001	53,13	46,87

Fonte: Secretaria da Receita Federal – elaboração própria.

Em números absolutos, a arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, impostos que conformam o FPE e o FPM, aumentou entre 1994 e 2002 em aproximadamente R\$ 42 bilhões, enquanto que as contribuições, que deles não participa, teve um crescimento em torno dos R\$ 46 bilhões, o que significa que “a base dos fundos de participação perderam posição relativa na margem” (Prado¹⁴). A adoção da política de ampliação da incidência das contribuições significa, então, um mecanismo de fortalecimento da capacidade financeira e de maior autonomia da União frente às demais esferas de governo. Este ganho da União implicou, inclusive, na mudança de estratégia do governo federal frente às propostas de Reforma Tributária que tramitavam no Congresso, pelo fato de que “todos os projetos de reforma fiscal

implicavam a redução ou extinção das chamadas contribuições” (Samuels⁵⁷, pg. 825), o que ameaçava a posição relativa de fortalecimento da União frente aos demais entes.²⁶

Ao lado do aumento das contribuições, outro importante mecanismo de recomposição das receitas federais foi a desvinculação das receitas obtidas após a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE), no início de 1994, já com a nova equipe econômica formada por Itamar Franco. A proposta inicial era mais ambiciosa e pretendia a aprovação de um Plano de Estabilização mais abrangente, sendo que a única medida obtida com dificuldade foi a aprovação do FSE, que após alguns atritos com os governadores e uma ameaça de renúncia feita ao Congresso pelo ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso, foi instituído através da Emenda Constitucional de Revisão nº 1 de 1994, que desvinculou 20% de uma grande parcela das receitas federais.

Também esta negociação, inicialmente, esbarrou nos limites de tolerância dos estados, pois, a proposta originalmente apresentada era a da desvinculação de 15% de toda a receita do governo federal, incluindo-se a receita a ser transferida a estados e municípios, o que foi obstruído, inclusive, pela própria base aliada do governo. Além disso, uma das condições da aprovação do FSE foi a cláusula de vigência limitada, que o condiciona a uma constante renovação obrigando a novas negociações e oferta de incentivos aos parlamentares para sua prorrogação. Em 1996 ele foi prorrogado, desta feita como Fundo de Estabilização Fiscal e em 1999 foi aprovada a Desvinculação das Receitas da União (DRU). Recentemente, a Emenda Constitucional nº 42 de 2003 a prorrogou até 2007. Através da renovação desta medida, o governo federal tem garantido uma relativa margem de autonomia em relação a apropriação de sua receita, para a manutenção de suas metas macroeconômicas.

4 - A Lei de Responsabilidade Fiscal

As políticas adotadas ao longo do tempo, após a estabilização monetária e a renegociação das dívidas dos estados, caminharam no sentido da busca de meios mais efetivos para a contenção da dinâmica do processo de endividamento, principalmente, dos entes subnacionais. Todo o processo de acúmulo da dívida e da permanência da chamada “cláusula de garantia” (*bailout clause*) em que o governo federal obrigava-se a intervir no socorro aos estados cujas estruturas financeiras encontravam-se fragilizadas,

em situação de constante crise de endividamento, desembocou na necessidade de formulação de instrumentos mais eficazes para a contenção e o maior controle das necessidades de financiamento do setor público. No âmbito do governo e seus decisores estava presente a idéia de que as relações federativas no Brasil estavam expostas ao “risco moral” (*moral hazard*)²⁷, que contribuía para alimentar e perpetuar os desequilíbrios fiscais presentes em todas as esferas. A preocupação em termos da necessidade de medidas que impossibilitem ações imbuídas do *moral hazard*, já instrumentalizara diversas medidas da União Monetária Européia no sentido de evitar a possibilidade de algum país repassar os problemas advindos de eventual má gestão econômica para os demais estados membros (Cavalcanti⁶¹).

Para o disciplinamento que favoreça o equilíbrio fiscal, em linhas gerais, são identificados três mecanismos básicos. O elemento definidor de cada mecanismo será o eixo sobre o qual repousarão as decisões de política fiscal, quais sejam: o mercado, as regras ou o controle centralizado. Assim, os modelos adotados, de uma maneira geral, podem ser classificados em “disciplina de mercado”, “enfoques baseados em regras” e “controles do governo central” (Ter-Minessian⁶²).

O modelo de disciplina de mercado baseia-se na manutenção das boas práticas fiscais, com vistas ao incentivo do mercado para a aplicação de recursos e realização de investimentos em governos nacionais e subnacionais. Esta disciplina requer condições de liquidez quase permanentes, transparência e completa indisponibilidade de meios de resgate de dívidas subnacionais por governos centrais. Este é um modelo de descentralização e completa autonomia da capacidade de endividamento dos governos locais.

Os enfoques de dsisciplinamento fiscal baseados em regras assentam-se em normas instituídas pelos entes subnacionais, que limitam seus próprios níveis possíveis de endividamento, e fixam claras fronteiras à sua capacidade de contratar créditos - as chamadas “regras de ouro” (Nunes & Nunes¹²)²⁸. São adotados em federações maduras com elevado grau de autonomia dos governos subnacionais, como Alemanha, EUA, Suíça, Austrália e Canadá, por exemplo.

Por sua vez os controles do governo central podem tomar distintas formas, pelas quais são estabelecidos limites para o endividamento das jurisdições sobre a tutela dos

governos federais. Os controles costumam ser acompanhados de autorizações *ex-ante*, bem como de monitoramento *ex-post*, por parte do ente central.

Numa linha de orientação semelhante a Ter-Minassian, Kopits, Jiménez e Manoel⁶³ definem os modelos de responsabilidade fiscal com base no grau de autonomia dos governos da federação. Desse modo, são identificados dois modelos fundamentais: o “modelo de autonomia”, ou autônomo, e o “modelo de coordenação”, ou modelo coordenado.

No modelo de autonomia, os governos subnacionais impõem a si próprios restrições ao endividamento e a realização de saldos orçamentários. Neste caso não há uma homogeneização de regras, as quais podem variar de estado para estado. Nas federações que adotam este modelo, não costumam existir regras de estabilização macroeconômica federais, as interações intergovernamentais - que incluem a distribuição de recursos, portanto, as transferências e as responsabilidades de gastos - são estáveis e bem desenhadas. Neste modelo atua em graus variados o disciplinamento de mercado, na medida em que as normas adotadas pretendem reforçar a credibilidade das jurisdições frente ao mercado financeiro, como garantia de suas fontes de crédito.

Por sua vez, no modelo de coordenação, restrições de déficits e controle do endividamento ocorrem sob a tutela do governo central. Nestes casos, as regras são uniformes e obedecem a uma abordagem de tipo *top-down*, com a autoridade federal velando pelo cumprimento das regras e dotada de poderes para impor sanções aos transgressores. Enquanto que no modelo de autonomia os governos subnacionais não têm (e já não tinham anteriormente) acesso a garantias de resgate financeiro por parte do governo nacional, no modelo de coordenação uma das razões mais fundamentais para a fixação da norma fiscal é reduzir o risco moral advindo da possibilidade do recurso às “*bailout clauses*”. Um modelo de coordenação com base num enfoque normativo permite a definição de resultados fiscais a serem alcançados por todos os entes, evitando assim o sobregasto e o sobreendividamento.

Na lógica da instauração de um modelo coordenado e normativo de disciplinamento fiscal, foi promulgada a Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Já é vasta a literatura que pretende interpretar, explicar e avaliar a LRF, mas é inegável que essa Lei é fundamentalmente

um instrumento de fortalecimento da União no conjunto da federação brasileira cabendo, portanto, apontar alguns de seus principais resultados.

De uma maneira geral, cinco aspectos fundamentais definem o âmbito de intervenção da LRF. O primeiro diz respeito ao planejamento como instrumento de controle fiscal. Alguns autores apontam o resgate do planejamento e do orçamento como peças chave na condução das finanças públicas, efetuado pela Lei. Porém, diferentemente, os instrumentos clássicos de planejamento governamental (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual), na Lei 101, passam a servir como elementos de definição das metas fiscais e de medidas corretivas a serem seguidas em caso de desvio, não se tratando de um “resgate”, propriamente, mas se constituindo, na verdade, numa nova função atribuída a estes instrumentos.

O segundo aspecto é o do limite de gastos imposto a todos os entes pela LRF, no tocante a pessoal, dívidas, operações de crédito, restos a pagar, antecipação de receitas orçamentárias etc.. O terceiro abarca os mecanismos de compensação e medidas corretivas a serem tomadas pelos entes, quando na iminência de ultrapassar ou quando da ultrapassagem dos limites estabelecidos.

O quarto aspecto refere-se à transparência, com a obrigatoriedade da publicação periódica de relatórios (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal), além da proposta de criação do Conselho de Gestão Fiscal, até o presente, protelada.

Por fim, o último e mais importante eixo da Lei é a expressa proibição de refinanciamento de futuras dívidas dos governos subnacionais por parte da União. Na verdade, a proibição estabelecida pelo Artigo 35 não veda apenas as operações de crédito entre a União e os demais níveis de governo, mas entre todos os entes da federação; porém, o efeito mais significativo de sua aplicação é o de impedir a transferência das dívidas subnacionais ao governo federal.

O papel exercido pela União de coordenação das medidas de disciplinamento está evidenciado na Lei, pelo menos em dois aspectos: nas atribuições do Ministério da Fazenda em monitorar a execução da LRF; e no poder de aplicar punições fiscais atribuído ao governo federal, que está autorizado a suspender transferências voluntárias e operações de crédito, em casos previstos do descumprimento da norma (arts. 51 e 52). Cabe assinalar que não existem nesta lei punições fiscais aplicáveis à União, cabem,

neste caso, as sanções legais dispostas na Lei n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000, denominada Lei de Crimes Contra a Responsabilidade Fiscal, que imputa penalidades aos responsáveis de todas as esferas e poderes, igualmente.

Um dos principais critérios para medir os resultados fiscais de um governo é o da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) e um dos indicadores mais utilizados – e adequados - para medir esta necessidade é o chamado Resultado Primário. O resultado primário procura auferir o comportamento fiscal do Governo em um dado exercício, estabelecendo a diferença entre as receitas e as despesas não financeiras. Em outras palavras, o resultado primário considera a arrecadação de impostos, taxas, contribuições e outras receitas do Estado, excluindo o que foi obtido por meio de aplicações financeiras e operações de crédito, e deduz destas receitas as despesas orçamentárias do Governo no período, excluindo os gastos com amortização, juros e encargos da dívida, bem como as despesas com concessão de empréstimos.

Deste modo, o resultado primário permite avaliar se as despesas não financeiras de um Governo estão ou não dentro de seus limites orçamentários, dado que, se estas despesas forem superiores às receitas, tem-se o déficit público, fazendo com que os entes públicos recorram ao endividamento para cobri-lo. Ocorrendo o oposto, o superávit primário indica a capacidade de redução dos níveis de endividamento.

Um outro critério de medida de desempenho é o realizado através do Resultado Nominal, em que se deduz o total das receitas, incluindo-se as oriundas de operações de crédito, do total das despesas, também se considerando as de caráter financeiro. É evidente que os resultados, tanto primário quanto nominal expressam-se através de déficits ou superávits.

Estes resultados, ainda, podem ser apurados por meio de duas formas, com base nos critérios “abaixo da linha” e “acima da linha”. A apuração “acima da linha” considera o resultado fiscal num período determinado e o resultado “abaixo linha” leva em conta a variação da dívida ao longo de mais de um período.

A Tabela 6 demonstra a evolução do resultado primário na década de 1990 e início da de 2000. Percebe-se uma expressiva mudança após o advento do Plano Real, em 1994, e dos processos de renegociação das dívidas subnacionais, sobretudo, da Lei 9.496 de 1997, que estabeleceu sólidas definições para o refinanciamento das dívidas subnacionais. No período posterior a 1994 reverte-se o déficit primário, que era de 2,8%

do PIB, obtendo-se um reduzido superávit de 0,2%. Na década seguinte, com a promulgação da LRF, em 2000 - após um salto, já em 1999, para 3,3% - tem-se uma contínua tendência ao aumento do superávit primário, o que ocorre, principalmente na União e nos estados. Os municípios apresentaram após uma abrupta elevação, uma tendência de queda nos resultados primários.

Tabela 6 – Resultado Primário das Diferentes Esferas de Governo, em percentual do PIB: 1990 - 2004.

Distribuição (% do PIB)	Média		<i>Resultados Primários</i>						Média 1999/2004
	1990/94	1995/98	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
1- Setor Público	-2,8	0,2	3,3	3,6	3,8	3,9	4,3	4,6	3,9
- Governo Federal	-1,5	-0,3	2,4	1,9	1,9	2,4	2,5	3,0	2,3
- Estados	-0,6 (*)	0,4 (*)	0,2	0,4	0,6	0,6	0,8	0,9	0,6 (*)
- Municípios			0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	
2- Empresas	-0,6	0,1	0,6	1,1	0,9	0,7	0,9	0,6	0,8

Fonte: Nunes & Nunes e Boletins Anuais do Banco Central do Brasil – elaboração própria.

(*) – As médias foram calculadas levando em conta a participação conjunta de estados e municípios.

Uma hipótese plausível para explicar o desempenho dos municípios é a de que as obrigadoriedades constitucionais de gastos em serviços públicos básicos, como saúde e educação, vêm comprometendo cada vez mais o orçamento municipal na cobertura destas despesas. Em 2001, por exemplo, estas duas funções representaram 50% dos gastos dos municípios, sendo 28% o dispêndio em educação e 22% na função saúde. Outros 30% dos gastos municipais estavam comprometidos com o financiamento da máquina pública, contra cerca de 20% nos estados. Por outro lado, os elevados patamares obtidos pela União têm, entre as explicações possíveis, as conseqüências da Desvinculação de Receitas da União - DRU, que permitem disponibilidade para a formação de superávit.

Além da usual avaliação dos resultados primários, que demonstram um renovado esforço de contenção do déficit público, por parte de todas as esferas de governo, é menos freqüente a busca de resultados que identifiquem outras possíveis conseqüências da aplicação da LRF.

Um destes trabalhos é o elaborado por Nakaguma e Bender⁶⁴, que busca aferir os impactos da Emenda da Reeleição e da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os ciclos políticos e a performance fiscal dos estados. Para identificar os efeitos resultantes

destas variáveis (Emenda da Reeleição e Lei de Responsabilidade Fiscal), os autores construíram um modelo econométrico, que possibilitou identificar algumas conseqüências da LRF para a execução dos orçamentos públicos.

É importante observar que o modelo permite capturar os efeitos de cada uma das variáveis de modo isolado. Desta maneira é possível analisar separadamente os efeitos da Emenda e os da LRF, embora sua aplicação esteja restrita a um curto período de tempo, até o ano de 2002 (op.cit., pg. 6). As principais conclusões do trabalho citado são as de que a LRF implicou na elevação das receitas correntes e tributárias em 6,5% e 7%, respectivamente e numa concomitante redução das receitas de capital em 80%.

A explicação para os aumentos destas receitas pode ser encontrada nos obstáculos interpostos às renúncias de receita e nos limites estabelecidos para os níveis de endividamento, que contribuíram para uma melhora na eficiência da arrecadação tributária e de outras receitas correntes.

Em relação às despesas, não houve um decréscimo das despesas totais, embora tenha ocorrido uma redução dos gastos de custeio em torno de 30% e das despesas de capital em 22%.

A redução do custeio pode ser imputada à retração nos gastos com pessoal e previdenciários; a queda dos gastos em capital acusa uma contração dos investimentos públicos, reforçada pela dificuldade de acesso às operações de crédito que compunham, de uma maneira geral, os montantes utilizados para este fim. As despesas na função assistência e previdência, consideradas separadamente, sofreram um decréscimo da ordem de 34%, porém os gastos na função saúde e saneamento apresentaram um incremento de 21%.

Com base nestes indicadores, os autores concluem pela efetividade da LRF em obter o controle do endividamento público e a redução das despesas de custeio nos estados, sendo que para eles, a redução nas despesas com assistência e previdência, ao mesmo tempo da ampliação nos gastos em saúde seria uma indicação de melhoria na qualidade dos gastos públicos.

Um elemento que não constou do modelo dos autores foi o de que, de fato, não houve redução das despesas totais, apesar da diminuição do custeio, devido ao volume das despesas com a dívida (serviços e principal), no montante total dos gastos. Na verdade, como observa Samuels⁵⁷, os superávits primários foram gerados com base no

crescimento da receita e não pelo corte de despesas. Foi o aumento da carga tributária o grande responsável pelo êxito dos resultados primários obtidos ao longo dos anos, o que leva a uma diferenciação entre “a retórica da ‘austeridade fiscal’, da ‘responsabilidade fiscal’ e a ‘realidade fiscal’” (pg. 828). As políticas de câmbio e de juros adotadas após o Plano Real deixaram o país mais vulnerável às oscilações financeiras internacionais e contribuíram para o explosivo aumento da dívida interna.

A Tabela 7 demonstra a evolução da carga tributária no Brasil, entre 1998 e 2004. Fica evidente que o ajuste fiscal no Brasil foi obtido, principalmente, as custas do aumento da carga tributária e da redução dos investimentos, sendo que este não obteve, até o presente, o resultado da efetiva redução do processo de endividamento público.

Tabela 7- Evolução da Carga Tributária: 1998 - 2004.

Ano	Tributação (% PIB)
1998	29,33
1999	31,07
2000	31,61
2001	33,40
2002	34,88
2003	34,90
2004	35,91

Fonte: SRF

Alesina & Perotti⁶⁵ identificam dois tipos de mecanismos de ajuste. O classificado pelos autores como de “Tipo 1” realiza-se através do corte de despesas, principalmente com a redução de gastos com transferências, seguridade social, salários, benefícios e empregos públicos. Este tipo de ajuste não implica na necessidade de aumento da carga tributária e é reconhecido como um processo de “consolidação fiscal”.

O ajuste de “Tipo 2” repousa no aumento da carga tributária, sendo que, nestes casos, a redução dos gastos se dá com base em cortes principalmente nos investimentos públicos, enquanto as despesas referidas no ajuste de primeiro tipo permanecem quase intocadas. Esta modalidade também é identificada como “expansão fiscal”. Esta diferenciação não teria, para os autores, apenas um caráter formal, porém a composição de cada tipo de ajuste exerceria influências em suas possibilidades de alcançar maior

(predomínio do Tipo 1) ou menor sucesso (preponderância do Tipo 2), em termos da implementação de política de estabilização fiscal.

NOTAS

¹⁷ - O Consenso de Washington recebeu inúmeras críticas, inclusive de setores mais ortodoxos, chegando a ser avaliado posteriormente como “parcial” por seu próprio criador que apresentou alguns novos critérios afim de complementá-lo (Williamsom, 2003).

¹⁸ - Processo, identificado pelo economista Edmar Bacha, em que o poder público tende a buscar o equilíbrio de suas contas pela postergação dos pagamentos não indexados. Também denominado por “imposto inflacionário”.

¹⁹ - O Projeto de Lei que instituiu a transação das dívidas (PL 2.157/91) permitia à União perdoar até 50% do valor de impostos e contribuições devidas e até 80% do valor das respectivas multas.

²⁰ - No ano seguinte haveria eleições municipais.

²¹ - Do total de representantes no Congresso Nacional, em 1991, apenas 6% considerava o governo como ótimo (1%) ou bom (5%) e, contrariamente, 58% o considerava ruim (34%) ou péssimo (24%). Cf. Abrúcio, op. cit., Tabela 15, pg. 209.

²² - Com o Proer, o número de Bancos Comerciais caiu de 241 em dezembro de 1993 para 201, em dezembro de 1998 (Salviano Junior, op. cit., pg. 69).

²³ - A dívida pública é composta pela Dívida Flutuante, “cujo pagamento independe de autorização orçamentária”, onde se incluem as Antecipações de Receitas Orçamentárias (ARO), e pela Dívida Fundada, que “depende de inclusão prévia de dotações específicas no Orçamento” (Lei n.º 4320/64, arts. 123 e 124).

²⁴ - Em 2000 ainda atuavam o BANESTES, BANDES, BANPARÁ, NOSSA CAIXA, BANRIOSUL, BANESE, BRB E PARAIBAN.

²⁵ - As Receitas Administradas pela SRF são as seguintes: I.P.I, I. R., I.T.R., I.P.M.F./C.P.M.F., FINSOCIAL/COFINS, PIS/PASEP, CSLL, Contribuição para o Plano da Seguridade Social dos Servidores e FUNDAF.

²⁶ - Alegava-se para isto uma suposta ineficiência das contribuições. Na avaliação de organismos como o FMI, a CPMF, por exemplo, “é uma das formas menos eficientes de tributação em todo o mundo” (ibidem, pg. 831).

²⁷ - o *moral hazard* pode ser definido como o incentivo a indivíduos para agir de modo a incorrer em custos com os quais não tem condições de arcar e que por isso serão suportados por outros agentes (cf. Bannock, G. et alli⁹⁵).

²⁸ - A “regra de ouro” (*golden rule*), instituída originalmente no Reino Unido, em 1997, estabelece que “durante o ciclo econômico, o governo só tomará emprestado para investir e não para financiar gasto corrente” (op. cit., pg. 15).

V. O PAPEL DAS TRANSFERÊNCIAS E DOS REPASSES DO SUS NO JOGO FEDERATIVO

1 - As Transferências Redistributivas

Apesar de o sistema de partilha federativa no Brasil não ter sofrido grandes modificações, mantendo-se no essencial muito semelhante àquele instaurado pela Reforma Tributária de 1967, como o indicado anteriormente, uma das características mais marcantes das mudanças ocorridas após 1988 foi a progressiva eliminação das modalidades de vinculação de recursos, interpostas às transferências intergovernamentais após aquela reforma. De meados dos anos 1970 até o advento da Constituição de 1988, paulatinamente, foi-se ampliando a discricionariedade dos governos subnacionais na aplicação dos recursos transferidos. Após este período, a única vinculação constitucional existente foi a da obrigatoriedade de utilizar, no mínimo, 18% das receitas da União e 25% das dos demais entes federados no desenvolvimento e manutenção do ensino. Com relação à saúde, a vinculação veio a ocorrer doze anos depois, com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 29 de 2000²⁹.

Embora sem estabelecer a obrigatoriedade de recursos, o artigo 198 da Constituição Federal dispôs a transferência da execução e da gestão dos serviços de saúde para a esfera municipal. Estes dois dispositivos constitucionais – obrigatoriedade do gasto em educação e execução municipal dos serviços de saúde – ao longo do tempo desdobraram-se em dois sistemas específicos de transferências, que são, atualmente, os do SUS e do Fundef.

No Capítulo 3 foram abordados os tipos de transferências e o papel que elas cumprem na partilha federativa. Foi visto que as transferências redistributivas são as únicas com capacidade de contribuir para a redução das desigualdades entre as diferentes jurisdições, embora não necessariamente elas cumpram efetivamente esta função. Esta condição é dada pelo fato de essas transferências constituírem-se em mecanismos que independem das bases tributárias próprias e, portanto, da capacidade arrecadatória específica de cada ente. Deste modo, as transferências do SUS e do Fundef possuem um potencial caráter redistributivo, embora restrito à execução da política de saúde e educação. Ainda assim, pode-se argumentar que, ao menos indiretamente, elas terminam por propiciar o aumento da capacidade de gasto dos entes

infranacionais, pois ao atenderem necessidades setoriais, mesmo de modo parcial, liberam os demais recursos para a aplicação em outras áreas.

São quatro os fluxos de recursos, na partilha federativa, com possibilidades de contribuir para a redução das desigualdades intergovernamentais: os fundos de participação (FPE e FPM); o sistema de cota-parte (onde se incluem os 6,25% do ICMS repassados aos municípios, independentemente da parcela de devolução tributária deste imposto, de 18,75% da arrecadação estadual); o SUS; e o Fundef. Como já indicado, a capacidade redistributiva destes fluxos advém do fato de que estas transferências constituem-se em receitas sem relação com a capacidade arrecadatória das bases tributárias próprias de cada jurisdição. No ano de 2002 os Fundos de Participação transferiam recursos da ordem de R\$ 42,61 bilhões e o Sistema de Cota –Parte R\$ 19,52 bilhões (Brasil⁶⁶).

Entretanto, estes fluxos redistributivos atuam de forma independente e isolada (Prado¹⁴), uma vez que para sua definição não são considerados os resultados da arrecadação própria e os demais fluxos de transferências dos entes federativos. Por atuarem desta forma “autônoma”, os Fundos de Participação, ao endereçarem recursos para estados e municípios “se somam ao resto do sistema (...) de uma forma que (...) acaba por gerar distorções ainda maiores que aquelas que o resto do sistema já cria por si só” (pg. 69). Este possível efeito distorcivo, identificado nos fundos de participação, teria por origem o fato de sua criação, ainda na década de 1960, como um mecanismo de “renda mínima fiscal” que sofreu uma drástica expansão nos anos 1980 sem a devida revisão de seus critérios e adequação a novas realidades. Mesmo partindo de um critério que em si mesmo pode ser considerado redistributivo – proporcional a população e inversamente proporcional à renda - os fundos de participação são transferidos de modo automático e sem levar em consideração as demais fontes de arrecadação que compõem a receita final de cada jurisdição. Ou seja, a partilha dos FPs é realizada sem levar em conta o peso de sua contribuição para a formação da Receita Disponível, podendo gerar distorções que em diversos casos contribuem para agravar ou gerar iniquidades.

Conforme as distorções existentes na partilha entre os estados, como o visto no Capítulo III (pg. 84), a Lei Complementar 62, de 1989, estabeleceu critérios de repartição do FPE por quotas, cabendo 85% do seu rateio às Regiões NO (25,37%), NE

(52,46%) e CO (7,17%) e os restantes 15% ao SE (8,48%) e SU (6,52%). A repartição do FPM segue critérios populacionais, por município, sendo que 90% dos recursos são destinados ao Interior (86,4% para todos os municípios e 3,6% rateados entre aqueles com um número igual ou superior a 156.216 habitantes) e os restantes 10% são transferidos às capitais. Em relação aos efeitos redistributivos destes dois Fundos de Participação, registram-se dois tipos predominantes de crítica. O primeiro relativo à ausência de revisão de critérios para o estabelecimento das quotas, na medida em que as populações alteram-se no tempo sem que estes critérios sejam sistematicamente atualizados, acompanhando estas mudanças. A segunda crítica considera que as definições de quotas, com base principalmente em critérios populacionais e, inclusive, de renda são insuficientes para promover maior equidade na distribuição tributária, pois tais critérios não levam em conta as reais condições da composição da receita de cada jurisdição, contribuindo, em alguns casos, para acentuar disparidades.

Para ilustrar as possibilidades desta distorção num único exemplo, tem-se o caso de dois municípios com número de habitantes semelhantes, com atividades econômicas de mesmo tipo, mas com bases de arrecadação diferenciadas, que permitem que um deles aufera uma receita orçamentária per capita cinco vezes superior a de seu congêneres. Tal é o caso de Quissamã e Natividade, no Rio de Janeiro. Os dois municípios possuem pouco mais de 15 mil habitantes (Quissamã com 15.683 e Natividade com 15.430), a atividade básica dos dois encontra-se na agro-pecuária, porém o primeiro possui uma receita orçamentária per capita de R\$ 7.816,00 e o segundo de apenas R\$ 1.467,00. Comparando-se, ainda Quissamã a Queimados, também no Rio de Janeiro, com uma população de 136.509 habitantes, tem-se a receita per capita do primeiro quase dezessete vezes superior à do segundo, que é de apenas R\$ 470,00 ao ano³⁰. Tais diferenças decorrem do fato de Quissamã auferir considerável receita de *royalties* de petróleo, sem que as demais parcelas redistributivas de suas receitas sejam, de alguma forma, compensadas em favor de municípios com bases arrecadatórias mais frágeis.

Considerando-se as disparidades entre as distintas regiões geográficas, os fundos de participação apresentam-se, por um lado, como elemento de compensação tributária, contribuindo para a redução das desigualdades das respectivas receitas entre elas. Assim, enquanto o Sul e o Sudeste reduzem respectivamente, em 16% e 4% as suas

receitas *per capita* após as transferências, as regiões Norte e Nordeste as têm aumentado em 25% e 16%. Porém, levando-se em conta a distribuição intra-regional, eles não operam como elemento equalizador, atuando, ao contrário, no sentido do agravamento das desproporções. Na Região Norte, o Tocantins, por exemplo, parte de uma receita própria *per capita* de R\$ 246,40 para alcançar uma receita disponível final de R\$ 1.118,00, representando um ganho de 371%, enquanto o Pará tem uma receita própria de R\$ 232,40 *per capita* e alcança uma receita final de apenas R\$ 585,10, o que significa um ganho de 197% (Prado¹⁴, pg. 83).

As diferenças se manifestam, indistintamente, entre os estados de cada uma das regiões do país e, inclusive, entre municípios de um mesmo estado, como já apontado. Contudo, em geral, eles contribuem para uma melhora na distribuição de recursos entre as regiões. Estas distorções se devem ao fato anteriormente assinalado de que os FPs são considerados *per se*, sem que seja levado em consideração o conjunto de fontes de receitas próprias e de transferências de cada ente e, deste modo, eles terminam, às vezes, por contribuir para que o sistema de repartição tributária como um todo atue de forma aleatória, afastando-se do princípio básico que deveria orientar a partilha federativa: o da busca da equidade na capacidade de gastos entre os diversos níveis e entes componentes da Federação (Prado¹⁴).

No sistema de partilha brasileiro, o governo federal cumpre o principal papel de repassador de recursos, conforme demonstra a Tabela 8. No período considerado, a União foi responsável por aproximadamente 60% das transferências realizadas, o Estado participou com praticamente os restantes 40%, ficando os municípios com valor residual, inferior a 1% ao ano.

Tabela 8– Transferências Intergovernamentais por Nível de Governo: 1998 - 2001

Em R\$ mil correntes							
Ano	União	%	Estados	%	Municípios	%	Total
1998	28.535.331	58,5	19.857.457	40,7	359.620	0,7	48.752.408
1999	34.901.750	60,8	22.087.896	38,5	397.764	0,7	57.387.410
2000	40.283.080	59,4	27.124.305	40,0	419.855	0,6	67.827.240
2001	46.024.841	59,5	30.472.149	39,4	802.643	1,0	77.299.633

Fonte: STN/CESEF – elaboração própria

Como já é sabido, os municípios auferem os maiores ganhos relativos na sua receita disponível, ao fim do processo de repartição de recursos. Além disso, são os municípios os maiores responsáveis pelos gastos públicos não financeiros. Já os

estados possuem uma expressiva parcela de seus recursos comprometida com encargos financeiros. Em linhas gerais, esta conformação atribui ao sistema um caráter nitidamente descentralizador, em que o município atua como ente imbuído de escassa responsabilidade arrecadatória, ao passo que possui as maiores incumbências no que se refere aos gastos públicos, excetuando-se as despesas financeiras e as com pessoal.

A Tabela 9 apresenta a distribuição dos gastos dos diferentes níveis de governo, separando-os entre os financeiros e os não financeiros. Aos gastos financeiros - que incluem os serviços e encargos das dívidas, as amortizações e o refinanciamento - foram acrescidas as transferências realizadas para os níveis inferiores de governo, que não são gastas com demandas e necessidades do próprio ente.

O sistema de competências arrecadatórias, repartição de recursos e alocação de despesas entre os diferentes níveis de governo, permite alguns autores identificarem a descentralização federativa brasileira como um processo de municipalização (Affonso¹³; Serra & Afonso⁴²; Prado¹⁴; Rezende²⁷).

Tabela 9 – Despesas Financeiras e Não Financeiras Realizadas por Nível de Governo: 2002 - 204

Esfera	União		Estados		Municípios	
	Despesas(*) Financeiras e Transferências	Despesas e Não Financeiras	Despesas(*) Financeiras e Transferências	Despesas e Não Financeiras	Despesas(**) Financeiras e Transferências	Despesas Não Financeiras
2002	65%	35%	24%	76%	3%	97%
2003	69%	31%	24%	76%	4%	96%
2004	67%	33%	24%	76%	4%	96%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – elaboração própria.

(*) – Estão incluídas as despesas com Serviços e Encargos da Dívida, Amortizações e Refinanciamento Transferências realizadas para os níveis inferiores de governo.

(**) - Estão incluídas as despesas com Serviços e Encargos da Dívida, Amortizações e Refinanciamento

Neste processo de municipalização, os governos locais têm uma margem considerável de discricionariedade na aplicação de suas receitas, pois as condicionalidades e vinculações existentes referem-se unicamente aos repasses setoriais da instância federal e as obrigações legais, com o financiamento da educação e da saúde. As transferências tributárias realizadas pelos estados são isentas de obrigatoriedade em relação aos municípios que as recebem.

O perfil da arrecadação e da repartição tributária tem mudado nos últimos anos, após o incremento das receitas oriundas das contribuições sociais, por parte da União. Como já mencionado, estas receitas não se incluem entre os recursos transferidos aos níveis subnacionais e são vinculadas, na sua maior parte, ao Orçamento da Seguridade Social, para o financiamento da previdência, assistência social e saúde e, ainda, no caso do Fundo Social de Emergência, atual DRU, para a garantia da obtenção de resultados primários anuais.

Os dados Tabela 10 demonstram o inequívoco crescimento das contribuições sociais na formação total da receita durante o quinquênio 1997 – 2001, desta feita em valores constantes, já que a Tabela 5 (pg. 101) o fez em termos de participação percentual. Nota-se um aumento de 38% nas contribuições, contra um crescimento de 10% na arrecadação dos impostos.

Tabela 10 – Transferências da União aos Governos Subnacionais: 1997 - 2001

(Em R\$ MIL constantes)

Ano	Arrecadação SRF (*)	Impostos	Contribuições Sociais	Transf. Totais	Transf. Tributárias	Transf. Voluntárias
1997	205.667.429	120.569.833	85.097.596	57.904.932	44.858.677	13.046.255
1998	217.871.686	134.640.605	83.231.081	69.689.831	50.903.025	18.786.806
1999	236.478.810	135.966.663	100.512.146	69.439.299	53.296.179	16.143.121
2000	242.601.846	129.069.150	113.532.696	70.559.590	51.908.735	18.650.855
2001	249.790.320	132.718.086	117.072.234	73.938.807	53.622.645	20.316.162
Var% 97/01	21	10	38	28	20	56

Fonte: Banco Federativo – BNDES. Elaboração própria.

Corrigido com base no IGP-DI de 2003

(*) – Inclui apenas a arrecadação sob responsabilidade da Secretaria da Receita Federal, que equivale, em média, a 65% da arrecadação total da União e não inclui as receitas previdenciárias e diversas taxas.

Embora estes tributos, que não constam da partilha federativa, aumentem constantemente sua participação, esta elevação não acarretou uma redução nas transferências realizadas pela União aos entes infra-nacionais, visto apresentarem um constante aumento no período, em valores corrigidos e, ainda, um crescimento (28%) acima do apresentado pela arrecadação total da SRF (21%). Percebe-se, também, uma forte variação positiva nos valores das transferências voluntárias (56%).

A Tabela 11, confirmando a análise anterior, indica que não obstante o referido aumento do peso relativo das contribuições, de 41% para 47%, do primeiro para o

último ano da série considerada, as transferências da União não demonstraram queda e, pelo contrário, apresentaram um discreto aumento em sua participação, de aproximados 2%, ao final do período (de 28% da arrecadação, em 1997, para 30% em 2001).

O crescimento da participação relativa de cada tipo de transferência na composição do total geral repassado, no entanto, é diferenciado.

As transferências tributárias, que representavam 77% do total em 1997, chegaram a 2001 com uma participação de 73%, o que significou uma queda de 4% no período, sendo que as transferências voluntárias, ao contrário, receberam um incremento de mesma proporção, indo de 23% para 27% do total.

Parece claro que o aumento da parcela das contribuições na formação geral da receita da União não acarretou a redução das proporções transferidas aos entes subnacionais e que, ao mesmo tempo, as transferências a estados e municípios tiveram por base a ampliação do volume de transferências voluntárias, em relação às tributárias.

Tabela 11 - Percentual dos Tributos e Transferências sobre a Arrecadação da Secretaria da Receita Federal e Distribuição Proporcional das Transferências da União: 1997 - 2001.

Ano	Arrecadação SRF	Impostos	Contribuições	Transf. Totais (A)	Transf. Tributárias (B)	Transf. Voluntárias (C)
1997	100	59	41	28	77	23
1998	100	62	38	32	73	27
1999	100	57	43	29	77	23
2000	100	53	47	29	74	26
2001	100	53	47	30	73	27

Fonte: Banco Federativo – BNDES. Elaboração Própria. (A) – Transferências Totais sobre a Arrecadação da SRF; (B) – Transferências Tributárias sobre as Transferências Totais (C) – Transferências Voluntárias sobre as Transferências Totais

Para efeitos de apuração, a Lei Complementar 101 estabelece a conceituação de transferências voluntárias distinguindo-as dos repasses do Sistema Único de Saúde. Assim, o Art. 25 dispõe:

“entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinados ao Sistema Único de Saúde.”

Abrindo-se a as transferências voluntárias de responsabilidade da União nas categorias LC 101 e SUS, tem-se a distribuição demonstrada na Tabela 12. Para facilitar

a apresentação, serão referidas transferências voluntárias de dois tipos, a saber, “SUS”, indicando os repasses ao Sistema Único de Saúde e “não-SUS”, para as demais transferências (LC 101).

A primeira constatação é a de que ao longo dos sete anos considerados, as transferências do SUS acusaram um contínuo e importante aumento, em valores constantes, em detrimento das demais transferências voluntárias, tanto para os estados, quanto para os municípios.

Houve um incremento real de 42% das transferências voluntárias da União, ao final do período, sendo que as de tipo “não-SUS” sofreram um decréscimo de 44%, enquanto as transferências SUS foram ampliadas em 195%. Este aumento das transferências relativas ao SUS corresponde à contínua ampliação dos recursos transferidos a estados e municípios, em substituição à remuneração direta dos serviços, por parte da União, principalmente após a edição da NOB 01 de 1996, que estabeleceu novos critérios de habilitação dos entes subnacionais ao Sistema Único de Saúde e instituiu o Piso da Atenção Básica, que foi efetivamente implantado em 1998³¹, como poderá ser visto na seção 3.

Ainda digno de nota foi o expressivo aumento das transferências SUS aos Estados, no período (644%), o que permite apresentar a hipótese do fortalecimento desta esfera, como resultado de sua maior participação no sistema de saúde após, primeiramente, o advento da Programação Pactuada Integrada (PPI), proposta pela NOB/96 e, posteriormente, pela NOAS/01 e NOAS/02 que reforçaram sua importância no processo de regionalização.

Os dados evidenciados nos parágrafos e tabelas acima parecem indicar que, nos últimos anos, tem ocorrido uma mudança na política fiscal federativa, em que a União, do lado da receita, vem ampliando a participação das contribuições não sujeitas à repartição com as esferas subnacionais de governo e, no que diz respeito às transferências intergovernamentais, tem reforçado a participação das transferências voluntárias e, dentre estas, incrementado a parcela relativa ao Sistema Único de Saúde, com a concomitante redução das demais transferências voluntárias.

Tabela 12 – Transferências Voluntárias da União para as Esferas Subnacionais: 1997 - 2003

EM R\$ Mil constantes

ANO	UNIÃO - TRANSF. VOLUNTÁRIAS			TRANSF. VOLUNTÁRIAS (LC 101)			TRANSF. VOLUNTÁRIAS (SUS)		
	TOTAIS								
	TOTAL	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1997	13.046.255	6.503.298	6.542.958	8.352.100	5.943.172	2.408.928	4.694.156	560.126	4.134.030
1998	18.786.806	7.540.862	11.245.944	10.163.817	6.625.437	3.538.379	8.622.989	915.424	7.707.565
1999	16.143.121	4.711.686	11.431.434	6.329.527	3.950.524	2.379.003	9.813.593	761.162	9.052.431
2000	18.650.855	5.906.576	12.744.279	6.693.814	3.875.139	2.818.675	11.957.041	2.031.437	9.925.604
2001	20.316.162	7.377.981	12.938.181	7.209.315	4.653.602	2.555.713	13.106.846	2.724.378	10.382.468
2002	18.997.895	6.026.882	12.971.014	5.271.176	2.762.640	2.508.535	13.726.720	3.264.241	10.462.478
2003	18.566.314	6.423.992	12.142.322	4.703.217	2.257.007	2.446.210	13.863.097	4.166.985	9.696.112
Var% 97/03	42	-1	86	-44	-62	2	195	644	135

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Elaboração Própria.

Valores corrigidos pelo IGP-DI – dezembro de 2003.

A Tabela 13 demonstra que após um forte incremento ocorrido em 1998 no total transferido pela União (44% em relação ao ano anterior, em valores constantes) - e que se manifesta tanto nas transferências voluntárias (LC 101, com 21,69%), quanto no montante relativo ao SUS (83,70%) - há um paulatino arrefecimento no aumento real dos valores transferidos, sendo que em alguns anos este incremento chega a ser negativo. Assim, pode ser visto na Tabela que em 1999 o incremento foi negativo, de -14,07% em relação ao ano anterior, em 2002 de - 6,49% e em 2003 de -2,27%, o que revela uma tendência de contenção nos valores transferidos, nos últimos anos.

Tabela 13 – Incremento Real Anual das Transferências Voluntárias da União: 1998 - 2003

ANO	UNIÃO - TRANSF. VOLUNTÁRIAS			TRANSF. VOLUNTÁRIAS (LC 101)			TRANSF. VOLUNTÁRIAS (SUS)		
	TOTAL	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL	ESTADOS	MUNICÍPIOS
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1998	44,00%	15,95%	71,88%	21,69%	11,48%	46,89%	83,70%	63,43%	86,44%
1999	-14,07%	-37,52%	1,65%	-37,72%	-40,37%	-32,77%	13,81%	-16,85%	17,45%
2000	15,53%	25,36%	11,48%	5,76%	-1,91%	18,48%	21,84%	166,89%	9,65%
2001	8,93%	24,91%	1,52%	7,70%	20,09%	-9,33%	9,62%	34,11%	4,60%
2002	-6,49%	-18,31%	0,25%	-26,88%	-40,63%	-1,85%	4,73%	19,82%	0,77%
2003	-2,27%	6,59%	-6,39%	-10,77%	-18,30%	-2,48%	0,99%	27,66%	-7,32%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – elaboração própria.

No entanto, as maiores quedas ocorreram nas transferências voluntárias não-SUS e, embora as transferências do SUS tenham apresentado menores percentuais de crescimento, a cada ano (chegando este a ser de apenas 0,99% em 2003) não ocorreu incremento negativo em nenhum dos exercícios considerados, o que leva a confirmação do fato de que “o volume de recursos gastos pela esfera federal foi crescente ao longo dos anos (...) é significativo o fato de que essa área, apesar de todas as dificuldades e constrangimentos, conseguiu elevar seu orçamento ao longo dos anos” (Ugá & Marques⁶⁷, pg. 219).

Em que pese a significativa presença da União em todo o período, os dados indicam uma relativa estabilização nos repasses federais ao Sistema Único de Saúde e permitem a hipótese de uma redução relativa dos montantes transferidos, principalmente, após a Emenda Constitucional n.º 29 de 2000, que definiu os percentuais de participação dos três entes nos gastos com saúde. Desse modo, parece legítimo afirmar que o paulatino aumento da participação dos governos subnacionais no financiamento das despesas com saúde teve por contrapartida uma contenção no volume transferido pela União.

2 - O Financiamento do SUS

Ao mesmo tempo em que instituiu o Sistema Único de Saúde, a Constituição de 1988 estabeleceu o conceito de Seguridade Social, articulando as três principais políticas de proteção social: previdência social, saúde e assistência social, cujo financiamento dar-se-ia através do Orçamento da Seguridade Social (OSS). Rompendo a tradição previdenciária e assistencial corporativa, o OSS propunha-se a destinar outras receitas, além das provenientes das folhas de salário para o financiamento das políticas de proteção social, propiciando a superação da vulnerabilidade desta fonte de recurso frente às instabilidades do mercado, garantindo a continuidade de acesso a estas políticas, numa lógica institucional-redistributiva, do acesso aos recursos do sistema de proteção social como direito de cidadania (Esping-Andersen⁶⁸).

Porém, ao contrário, o que se observou na realidade foi o constante fortalecimento da tendência à especialização de fontes, para o financiamento destas políticas. No início da década, em 1993, os recursos do INSS passaram a ser vinculados

exclusivamente ao pagamento de aposentadorias e pensões, como também os Encargos Previdenciários da União (EPU) deixaram de ser provenientes da arrecadação fiscal e passaram a ser cobertos com as contribuições sociais da Previdência.

De uma maneira geral, os órgãos responsáveis pelos diversos programas das áreas previdenciária, assistencial e da saúde buscaram garantir recursos, por meio da vinculação de receitas às suas respectivas necessidades de gastos. Durante a década de 1990, portanto, observou-se

“uma instabilidade no padrão de financiamento da política de saúde (...) decorrente do processo de especialização de fontes e da tendência de recentralização fiscal e da ampliação de programas devido à universalização dos direitos (...)” (Faveret⁵, pg. 104).

Na opinião de Hésio Cordeiro, a especialização de fontes com base nas contribuições sociais e a conseguinte definição dos limites de gastos da saúde pelo Ministério da Fazenda eram a clara indicação de que “o Orçamento da Seguridade Social (OSS) estava sendo sepultado” (Cordeiro⁶⁹, pg. 323).

Em termos gerais, a crise de financiamento do setor público como um todo tem por ponto de partida a conjuntura de profunda crise fiscal, com a adoção da política de ajuste macroeconômico posta em prática pelo governo federal, afetando todos os demais níveis de governo, que se traduzia em crise de endividamento, altíssima inflação e acirrada disputa por recursos escassos entre os diversos atores envolvidos com a execução de políticas setoriais.

Um dado importante a ser levado em conta é o apontado por Oliveira⁷⁰ de que esta mudança de enfoque no financiamento do campo social ocorre em dois momentos, assumindo características distintas em cada um deles. Desse modo, após as definições da Constituição recém promulgada, com o crítico quadro econômico anteriormente indicado, associado à definição de novas regras para o federalismo fiscal recém implantado (que significou perda de receitas por parte da União no começo da década de 90), teve início um “processo de descentralização desordenado”, para as esferas subnacionais, ao mesmo tempo em que o governo federal intensificava a utilização das contribuições sociais como forma de recompor o abalo sofrido por suas receitas. O

financiamento com base nestas contribuições assumiu um caráter *ad hoc*, “não sujeito a regras estáveis e conhecidas e nem pautados por critérios que vinculam recursos a necessidades efetivas” (Oliveira⁷⁰).

Além disso, enfrentou-se seguidamente o questionamento judicial, por parte dos contribuintes, das medidas adotadas na criação ou aumento de alíquotas destas contribuições. Na segunda metade dos anos 1990, ainda na visão de Oliveira, “o surgimento de novas concepções do papel do Estado quanto à questão federativa, aliadas à maior preocupação com a busca de maior eficiência e equidade do gasto público” e, sobretudo, dadas as limitações orçamentárias derivadas do imperativo fiscal e macroeconômico, “novas formas de cooperação financeira começam a ser desenhadas” (ibidem). Merece destaque, dentre os fatores citados, a importância das mudanças de relações de força no arranjo federativo, dado que a segunda metade da década de 1990 presencia o fortalecimento do papel da União, a partir de iniciativas como o refinanciamento das dívidas estaduais, com a conseqüente implantação de medidas de ajuste fiscal envolvendo os estados, como foi o caso da reforma patrimonial efetivada, e das medidas de controle do déficit público estadual, conforme o tratado no Capítulo IV. Estas conjunturas pelas quais passam as redefinições do federalismo fiscal no Brasil pós Constituição de 1988, vão afetar o financiamento da política setorial de saúde em dois níveis complementares, porém distintos.

O primeiro é o da definição das fontes de recursos, por parte da União, para a cobertura de suas necessidades financeiras no financiamento do sistema; o segundo é o da definição de critérios para efetivar o processo de descentralização, disposto como diretriz estratégica do SUS.

Quatro grandes momentos demarcam as mudanças havidas no financiamento da saúde após a instituição do Sistema Único de Saúde. O primeiro marco temporal vai de 1988 até 1993, período em que as contribuições previdenciárias, oriundas das folhas salariais, participavam com praticamente metade do financiamento dos gastos do Ministério da Saúde até 1993, quando foram destinadas exclusivamente à previdência social.

A partir deste ano, em que se inaugura o segundo período, segue-se uma enorme instabilidade no financiamento do setor, que perdura até 1997, ano em que a instauração da CPMF dá início ao terceiro período, durante o qual esta Contribuição serviu como base do financiamento, sem contudo dotar o sistema de maiores condições de equilíbrio econômico. O advento da Emenda Constitucional n.º 29, instituinte dos critérios da participação dos três entes da federação no financiamento dos gastos em saúde, instaura o quarto período, em 2000, criando condições de maior estabilidade em termos de fontes de recursos para o sistema.

Para uma melhor visualização do período, foi elaborado o quadro a seguir, identificando-os.

Quadro 2 - Marcos Temporais do Financiamento do SUS

PERÍODO	FINANCIAMENTO	CARACTERÍSTICAS
1989 - 1993	Contribuição sobre as Folhas de Salário	Crise de Financiamento da Previdência Social
1993 a 1997	Ausência das Contribuições sobre as folhas salariais e composição desordenada de fontes de recursos	Instabilidade Financeira do Setor
1997 - 2000	CPMF como principal fonte de recursos	Garantia de condições mínimas de financiamento, sem alcançar maior equilíbrio econômico
2000 ...	Emenda Constitucional 29/00	Participação dos três níveis de governo no financiamento da saúde

As despesas federais com saúde vêm apresentando pequenas variações ao longo dos últimos anos, conforme indicado na Tabela 14, que apresenta um histórico das despesas na Função Orçamentária Saúde e Saneamento.

Deve-se observar o fato de que ao considerar os gastos na Função Saúde, incluem-se todos os elementos e tipos de despesas realizadas por todos os órgãos federais nesta função. Diferentemente, ao se considerar as despesas em “Ações e Serviços Públicos em Saúde”, estarão sendo levadas em conta apenas as despesas relacionadas na Resolução n.º 322, de 2003, do Conselho Nacional de Saúde, que exclui despesas com inativos e pensionistas, além das com o pagamento de juros e amortização da dívida e com o Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza. Contudo, os dados da despesa na função, além de espelharem os dispêndios totais durante o

período considerado, não estão muito distantes dos gastos com ações e serviços, como poderá ser constatado adiante.

Observa-se, ainda, que até o ano de 1999, as funções Saúde e Saneamento são consideradas em conjunto, sendo evidenciadas de modo separado após o exercício de 2000, o que dificulta uma interpretação mais minuciosa.

Tabela 14 – Despesas da União na Função Saúde: 1995 – 2005

Ano	Função (*)	Valor Corrente	Valores Constantes (**)	% das Despesas da União	% do PIB
1995	<i>Saúde e Saneamento</i>	14.781.853.534,86	42.647.837.691,04	6,13	2,29
1996	Saúde e Saneamento	14.727.413.212,95	38.252.271.965,03	5,11	1,89
1997	Saúde e Saneamento	17.986.176.037,86	43.291.578.076,39	4,60	2,07
1998	Saúde e Saneamento	16.610.378.819,55	38.481.706.263,33	3,32	1,82
1999	Saúde e Saneamento	19.149.675.413,64	39.847.164.567,80	3,25	1,97
2000	Saúde	20.270.121.060,80	37.076.811.040,18	3,29	1,84
	Saneamento	161.087.818,29	294.651.550,51	0,03	0,01
	Saúde e Saneamento	20.431.208.879,09	37.371.462.590,69	3,31	1,85
2001	Saúde	23.633.858.199,15	39.169.211.576,59	3,92	1,97
	Saneamento	233.417.736,82	386.851.297,92	0,04	0,02
	Saúde e Saneamento	23.867.275.935,97	39.556.062.874,51	3,96	1,99
2002	Saúde	25.434.639.563,64	37.137.126.374,87	3,77	1,89
	Saneamento	97.142.780,04	141.838.208,08	0,01	0,01
	Saúde e Saneamento	25.531.782.343,68	37.278.964.582,95	3,78	1,90
2003	Saúde	27.171.848.048,14	32.311.219.133,96	3,10	1,75
	Saneamento	58.683.469,65	69.783.050,61	0,01	0,00
	Saúde e Saneamento	27.230.531.517,79	32.381.002.184,57	3,11	1,75
2004	Saúde	32.972.885.890,47	35.841.048.754,58	3,63	1,87
	Saneamento	76.549.868,53	83.208.596,88	0,01	0,00
	Saúde e Saneamento	33.049.435.759,00	35.924.257.351,47	3,64	1,87
2005	Saúde	36.483.267.398,43	37.423.783.787,92	3,30	1,88
	Saneamento	88.265.176,40	90.540.598,83	0,01	0,00
	Saúde e Saneamento	36.571.532.574,83	37.514.324.386,75	3,30	1,89

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

(*) - A partir do ano 2000 a função Saúde e Saneamento foi desdobrada em duas funções distintas. Até aquela data não é possível apurar as despesas separadamente.

(**) - Valores atualizado com base no IGP-DI de 2005.

De qualquer modo, a função Saneamento mostra-se praticamente residual, pois em todos os exercícios, ela não chega a significar 1% dos valores despendidos na totalização das duas funções (Saúde e Saneamento), conforme mostra a tabela. Mesmo

assim, para efeitos de comparação dos dados, considerou-se nos dez anos indicados o total de gastos destas duas funções conjuntas.

Dividindo-se o período de acordo com os marcos temporais anteriormente mencionados, tem-se que a média de participação nas despesas totais, até 1996, foi de 5,62% das despesas gerais da União e de 2,09% em relação ao PIB (embora esta média fique restrita a apenas os dois anos indicados na tabela, 1995 e 1996). No período seguinte, de vigência da CPMF, de 1997 a 2000, a média de participação caiu para 3,58% do total de dispêndios da União e 1,92% do PIB. No período posterior a aprovação da EC 29, de 2001 a 2005, a participação na despesa é de 3,54% e o percentual do PIB é de 1,88%.

Os dados indicam uma redução da participação dos recursos da União nos gastos em saúde ao longo do período considerado, mais acentuada após 2000, o que corrobora a idéia já apresentada ao final do item 1, da contenção da parcela federal no financiamento dos gastos com saúde, principalmente após a Emenda Constitucional 29.

As contribuições sociais, desde a década de 1990, permaneceram como principais fontes de recursos do Governo Federal para o financiamento da Saúde, de acordo com o demonstrado nas Tabelas 15 e 15-A, conforme preceito constitucional. Porém é digno de nota que os recursos ordinários do Tesouro, em menor ou maior medida, sempre contribuíram para a complementação dos orçamentos.

Tabela 15 - Fontes de Recurso do Ministério da Saúde: 1992 – 2000

	Em %								
Fonte de Recursos	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Recursos Ordinários	12,10	18,00	0,60	3,24	0,20	1,04	10,78	15,09	3,03
Títulos de Respons. do Tesouro	0,30	10,70	3,30	2,68	3,37	2,80	0,19	0,27	0,26
Rec. Diretamente Arrecadados	0,00	0,00	1,90	2,31	2,28	2,20	2,40	3,35	3,03
Contrib. Social S/ o Lucro Líquido	1,40	15,80	17,00	20,23	20,68	19,33	7,98	13,15	13,30
Contrib. P/ Financ. da Segur. Social	30,20	38,10	27,50	48,77	42,25	25,57	25,95	26,32	34,60
Contrib. S/ a Folha de Salários	55,90	17,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contrib. Prov. S/ a Movim. Financeira	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	27,86	37,04	22,04	37,10
Recursos do FSE/FEF/DRU	0,00	0,00	33,20	11,73	17,93	19,63	13,27	14,49	0,00
Demais Receitas para a Saúde	0,10	0,00	16,50	11,04	13,29	1,57	2,39	5,29	8,70
Total Geral	100								

Fonte: INESC a partir de dados do MS e SIAFI/STN

Tabela 15 – A - Fontes de Recurso do Ministério da Saúde: 2002 – 2003

Em %

Fonte de Recursos	2002	2003
Recursos Ordinários	11,00	13,00
Contrib. Social S/ o Lucro Líquido	23,00	26,00
Contrib. P/ Financ. da Segur. Social	19,00	21,00
Contrib. Prov. S/ a Movim. Financeira	37,00	33,00
Outras Fontes	10,00	6,00
Ministério da Saúde	100	100

Fonte: Balanço Geral da União – Elaboração Própria

A ausência do ano de 2001 deve-se ao fato de que o Balanço Geral da União deste exercício não apresentou o demonstrativo consolidado por órgão e fonte de recursos e não foi possível encontrá-lo disponível em outra fonte alternativa. Percebe-se nas tabelas a referida instabilidade inicial de fontes já mencionada (Ugá⁷¹; Oliveira⁷⁰; Faveret⁵; Ugá & Marques⁶⁷), pois a partir da retirada das contribuições sobre a folha de salários do financiamento da saúde, em 1993, é ampliada a participação da CSLL e aprovado o Fundo Social de Emergência (FSE) que, naquele ano, veio suprir a ausência da participação das contribuições sobre folhas de salário. O FSE não constitui propriamente uma fonte de recursos, pois sua receita é oriunda da desvinculação de todas as demais receitas arrecadadas, portanto, sua contribuição no financiamento da saúde pode ser entendida como uma devolução parcial de recursos anteriormente desvinculados. Posteriormente, a COFINS juntamente com a CSLL passaram a contribuir com a maior parcela do financiamento, até a criação da CPMF, em 1997, quando esta assumiu a liderança entre as fontes de recursos federais para a saúde, tendo em vista que foi, na sua maior parte, dirigida para o financiamento do setor. Como observou França⁷², os recursos ordinários atuam como compensação para complementar o orçamento da saúde, sendo que em diversos anos o peso relativo desta participação foi considerável, conforme mostra a Tabela acima.

Após sua instauração como fontes de financiamento vinculadas ao OSS, as contribuições tornaram-se mecanismos imprescindíveis para o custeio de políticas setoriais, sobretudo as duas mais onerosas entre elas, a previdência e a saúde.

TABELA 16 – Demonstrativo das Despesas com Recursos da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF – ano: 2003

EM R\$ Milhares (valores correntes)

Programa	Despesa Empenhada	%
Saúde da Família	1.807.744	12,21
Prevenção e Controle de Doenças Transmissíveis por Vetores	314.190	2,12
Prevenção, Controle e Assistência aos Portadores de Doenças	5.230	0,04
Qualidade e Eficiência do SUS	151.717	1,02
Assistência Farmaceutica	90.675	0,61
Profissionalização da Enfermagem	67.358	0,45
Vigilância Sanitária de Produtos e Serviços	32.017	0,22
Prevenção e Controle do Câncer e Assistência Oncológica	12.758	0,09
Gestão de Políticas de Saúde	19	0,00
Prevenção e Controle das Doenças Crônico- Degenerativas	29.904	0,20
Saúde Mental	80	0,00
Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar	7.299.457	49,28
Saúde do Jovem	64	0,00
Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	48	0,00
SUBTOTAL SAÚDE	9.811.261	66,24
Previdência Social Básica	4.999.596	33,76
TOTAL	14.810.857	100

Fonte: BACEN

Atualmente, cerca de 66,24% da CPMF é aplicado na saúde e os restantes 33,76% em “Previdência Social Básica”, conforme a Tabela 16. Os dados revelam, ainda, que a maior parcela desta Contribuição é utilizada no Programa “Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar” (49,28% do total) e no Programa de Saúde da Família (12,21%).

Embora seja manifesta a tendência demonstrada na Tabela 14, acima, de uma relativa queda da participação da União no financiamento da saúde, em termos de percentual do PIB, o governo federal continua como a esfera com maior contribuição nos gastos totais, mesmo após o advento da Emenda Constitucional n.º 29, conforme demonstra a Tabela 17. As diferenças entre os valores percentuais do PIB nesta Tabela e os da Tabela 14 devem-se ao escopo de gastos em saúde diferenciado, conforme já explicado anteriormente.

Tabela 17 – Gastos Totais com Ações e Serviços Públicos em Saúde, por Esfera de Governo: 2000 – 2003

Valores Correntes

Anos	Federal				Estadual				Municipal				Total		
	Despesa (R\$ milhões)	Despesa por hab (R\$)	% do PIB	% Total	Despesa (R\$ milhões)	Despesa por hab (R\$)	% do PIB	% Total	Despesa (R\$ milhões)	Despesa por hab (R\$)	% do PIB	% Total	Despesa (R\$ milhões)	Despesa por hab (R\$)	% do PIB
2000	20.351	119,86	1,85	59,73	6.313	37,18	0,57	18,53	7.404	44,14	0,67	21,73	34.069	200,64	3,09
2001	22.474	130,37	1,87	56,17	8.270	47,97	0,69	20,67	9.269	54,43	0,77	23,16	40.013	232,11	3,34
2002	24.737	141,65	1,84	52,85	10.309	59,03	0,77	22,03	11.759	68,17	0,87	25,12	46.805	268,02	3,48
2003	27.181	153,67	1,75	50,69	12.224	69,11	0,79	22,80	14.219	81,39	0,91	26,52	53.624	303,17	3,45
Var.% 00/03	33,56	28,21	-0,10	-9,04	93,63	85,88	0,22	4,27	92,04	84,39	0,24	4,79	57,40	51,10	0,36

Fonte: SIOPS – DATASUS

Os dados do SIOPS demonstram uma queda percentual de 9,04% na participação federal, no rateio geral das despesas com ações e serviços de saúde pelas as três diferentes esferas de governo, entre os anos de 2000 e 2003. Mesmo assim, a União continua responsável por pouco mais da metade dos gastos. A segunda maior participação é a dos municípios, seguida pelos estados, podendo-se aferir que o crescimento da participação dos municípios foi um pouco superior a dos estados (4,79% contra 4,27%, no total das despesas e 0,36% contra 0,22% do crescimento da participação em relação ao PIB), conforme se observa na última linha da Tabela 17. Comparativamente, ainda, a média geométrica de crescimento da participação dos municípios no período (1,58%) foi ligeiramente superior à dos estados (1,31%). Além disso, durante todo o período, a participação dos municípios nas despesas ocorreu em percentuais um pouco mais elevados que os dos estados.

A tendência demonstrada pela participação dos diferentes níveis governamentais parece indicar uma crescente participação dos governos subnacionais nos gastos e, dentre estes, vem se afirmando de modo significativo a esfera municipal. Porém, a União ainda aparece como entidade garantidora de metade dos recursos aplicados à saúde, reflexo da sua condição de ente centralizador da arrecadação dos recursos tributários no país.

3 – O Sistema de Transferências Intergovernamentais e a Normatização no Âmbito do SUS

A descentralização do setor saúde deve ser entendida à luz das mudanças estruturais e operacionais ocorridas no Sistema, ao longo das últimas décadas, mudanças estas que obtém expressão normativa no conjunto de atos baixados ao longo do processo de implantação e estruturação do SUS, definidos principalmente pela conhecidas Normas Operacionais Básicas (NOBs), depois renomeadas por Normas Operacionais de Assistência à Saúde (NOAS) e recentemente instituídas por um conjunto de portarias identificadas como “Pacto pela Saúde”, “Pacto pela Vida”, “Pacto em Defesa do SUS” e “Pacto de Gestão” (Portarias n.º 399, 598, 648, 675, 698 e 699, todas de 2006).

A primeira Norma Operacional da Saúde, a NOB 01 de 1991, editada ainda no período da chamada “descentralização desordenada” (Oliveira⁷⁰), na verdade, estabeleceu critérios que mantinham as práticas dos repasses pelo Ministério da Saúde, que privilegiavam a capacidade instalada (através de pagamentos diretos aos prestadores via AIHs) e atuavam de forma regressiva, favorecendo os estados mais desenvolvidos (como o caso das UCAs)³², forjando um sistema de alocação de recursos que “longe de diminuir as diferenças, no mínimo, contribuiu para sua consolidação” (Ugá et alli⁷³, pg. 419). Os critérios de repasse, para o financiamento dos serviços não atuaram no sentido de implementar o caráter automático das transferências (“fundo a fundo”), reduzindo a ação do sistema ao pagamento por serviços prestados, tratando as esferas subnacionais como meros prestadores de serviços. O caráter desse sistema ainda era altamente centralizador não apontando alternativas de ampliação da autonomia dos níveis infranacionais. Além disso, o financiamento do SUS, através de convênios, era realizado diretamente pela União, sem a participação estadual, ação que, associada a um “intenso movimento de descentralização de unidades assistenciais do INAMPS, principalmente para as SMS (secretarias municipais de saúde), promovido pela SNAS/MS/INAMPS, acabou induzindo à lógica de formação de sistemas municipais isolados, sem a articulação e a integração necessárias à constituição do modelo sistêmico do SUS” (Levcovitz et alli⁷⁴, pg. 275). A par de os municípios candidatos a convênios estarem obrigados à constituição do Fundo Municipal de Saúde e da instauração do Conselho Municipal, não houve maiores avanços estruturais na superação do modelo assistencial “inampista”, nem ganhos significativos em termos da

autonomia dos estados e municípios na gestão de seus respectivos sistemas de saúde, durante o período em que permaneceu em vigor esta NOB.

Ainda na primeira metade dos anos noventa, um passo mais efetivo é dado no rumo da descentralização e concessão de maior autonomia a estados e municípios através da NOB/01 de 1993. Partindo das reflexões objeto da IX Conferência Nacional de Saúde, sistematizadas no documento final do encontro, “Descentralização das ações de saúde: a ousadia de cumprir e fazer cumprir a lei”, esta Norma define uma estratégia incremental para o objetivo da descentralização das ações e serviços de saúde no país, “consagrando teses de descentralização gerencial” com o “estabelecimento de padrões evolutivos de autonomia gerencial de estados e municípios” (Ribeiro⁷⁵, pg. 90). As esferas subnacionais deveriam ascender de nível de gestão municipal e estadual que variavam suas competências e capacidades administrativas de acordo com o comprometimento de determinados parâmetros predefinidos. Assim, foram fixados três níveis de gestão do sistema de saúde: Incipiente, Parcial e Semi-Plena. Esta Norma contribuiu também para o equacionamento das relações inter-federativas no processo de tomadas de decisões político administrativas do sistema de saúde. Isto ocorreu com a criação das Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT), que constituíram “um espaço de concertação das políticas setoriais entre as três esferas de governo” (Ugá et alli⁷³, pg. 420). A articulação destes organismos com as Comissões de Saúde têm se mostrado um eficiente mecanismo de institucionalização de conflitos e pactuação de interesses

“em função da maior agilidade observada no processo decisório, modificando o arcabouço burocrático do sistema, em decorrência de um certo grau de autonomização observado nestes organismos intergovernamentais” (Ribeiro⁷⁵, pg. 90).

Na vertente do financiamento, os constrangimentos reinantes não impediram que tivesse início a prática do financiamento fundo a fundo, preconizado na Lei Orgânica da Saúde. Os municípios habilitados na gestão semiplena passaram a dispor dos recursos oriundos de transferências globais para a assistência ambulatorial e hospitalar, passando a ter autonomia para programar a execução destes recursos nas diferentes áreas assistenciais. Porém, o número de municípios que aderiram a condição semi-plena, a mais avançada do sistema, não foi muito significativa, pois ao final do período em que

estava em vigor a NOB 01/93, janeiro de 1997, apenas 144 municípios encontravam-se nesta condição de gestão. Apesar dos avanços que representou, esta Norma Operacional não alterou muito a lógica do financiamento à saúde no SUS, mantendo as bases do critério de pagamento por serviços prestados, anteriormente adotado.

Na segunda metade da década de 1990, o Piso da Atenção Básica - PAB, instituído pela NOB 01/96, instaura uma nova modalidade de financiamento à saúde, de pré-pagamento por adiantamento de recursos per capita PAB fixo e incentivos a programas (PAB variável), que se diferencia do modelo em vigor até a data, de pagamento por serviços prestados. Esta redefinição dos critérios de financiamento inclui-se num processo mais abrangente de implementação de um novo modelo assistencial no país, em que os mecanismos de financiamento irão servir como fortes instrumentos de indução do modelo, como será visto oportunamente no próximo capítulo. A NOB/96 reconstrói os critérios para a habilitação de estados e municípios no SUS, definindo como ponto de corte hierárquico, para a esfera municipal, o modelo assistencial fundado na atenção básica. Assim, são estabelecidos dois níveis de habilitação para os municípios (Gestão Plena da Atenção Básica – GEPAB - e Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde – GPSM) e dois níveis para os estados (Gestão Avançada do Sistema Estadual e Gestão Plena do Sistema Estadual). Outro avanço expressivo desta norma é a criação da Programação Pactuada Integrada – PPI, que normatiza os pactos e decisões alcançadas pelas Comissões Intergestores, já definidas na NOB anterior (de 1993). Como o entendimento deste trabalho é o de que a NOB 01/96 expressa, na política setorial da saúde, um movimento de consolidação do papel de coordenação da esfera federal, no federalismo fiscal brasileiro, esta Norma Operacional será tratada com maior detalhamento no próximo item.

Apesar dos avanços ocorridos, com relação ao financiamento, no transcorrer da edição das NOBs, a questão da participação efetiva das três esferas de governo no custeio e investimento na saúde ainda carecia de definições, o que será regulamentado apenas em 2000, com a aprovação da Emenda Constitucional 29.

Em 2001 foi editada a Norma Operacional de Assistência à Saúde – NOAS33, que se propunha a definir o desenho normativo da regionalização e hierarquização do sistema de saúde no país. Para isso, é ampliada a habilitação em mais um nível – Gestão

Plena da Atenção Básica Ampliada – GEPABA e instituído o Plano Diretor de Regionalização – PDR, em que os estados em conjunto com seus respectivos municípios definiriam suas regiões e micro-regiões de saúde e estabeleceriam os critérios de hierarquia intra e inter-regional, com base da regulação dos serviços. No entanto, a NOAS em nada alterou o sistema de transferências intergovernamentais, no âmbito do SUS.

A última norma instaurada em substituição a NOAS, que se propõe a redefinir os aspectos relativos à regionalização e, também, ao financiamento é o Pacto pela Saúde, de 2006. A regionalização, também definida por um PDR estadual inclui recortes intramunicipais, intermunicipais, intraestaduais, interestaduais e, ainda, as regiões fronteiriças. É garantida a autonomia das esferas de governo nas definições dos recortes regionais e reforçada a PPI como instrumento de pactuação. Além disso, outro elemento importante é a definição de um novo colegiado para a gestão das regiões – o Colegiado de Gestão Regional, que assegura a participação de todos os gestores municipais e o do estado, em cada uma das regiões definidas, ampliando o fórum de representação de gestores, antes restrito à CIB e à CIT.

Em termos do financiamento, este Pacto se propõe a reduzir os critérios de financiamento que condicionavam os repasses globais e diretos de recursos e, deste modo, limitavam a discricionariedade de seu uso pelos municípios. Neste sentido, são definidos cinco blocos de financiamento: Atenção Básica; Atenção de Alta e Média Complexidade; Vigilância em Saúde; Assistência Farmacêutica; e Gestão do SUS. Os recursos serão repassados aos municípios, para que os gastos sejam realizados, respeitando-se apenas as finalidades de cada bloco de financiamento. Entretanto, a operacionalização desse sistema ainda está em processo.

Como tendência descentralizante instituída pelo conjunto de normas, em termos das despesas da União, entre gastos diretos, com remuneração de serviços, e transferências aos governos subnacionais, a Tabela 18 apresenta, para o período entre 2001 e 2005, o inequívoco fortalecimento da tendência da ampliação das transferências globais e diretas aos entes, em detrimento do pagamento por serviços prestados, indicando a afirmação do processo de descentralização das despesas.

Tabela 18 – Despesas Federais com o SUS, segundo a Modalidade de Dispêndio: 2001 -2005

Em R\$ correntes

Ano	Remuneração por serviços produzidos	Transferências a Estados	Transferências a Municípios	Total
2001	4.811.167.964,43	1.766.884.295,68	7.857.789.997,27	14.435.842.257,38
2002	4.917.016.671,41	2.202.752.590,81	8.687.547.134,06	15.807.316.396,28
2003	3.313.894.214,14	3.986.645.345,25	10.114.202.645,89	17.414.742.205,28
2004	555.519.374,64	6.614.481.179,41	12.238.185.824,94	19.408.186.378,99
2005	-	8.264.910.131,09	12.803.802.477,41	21.068.712.608,50

Fonte: DATASUS

Por sua vez, a relação entre a remuneração direta por serviços produzidos e as transferências realizadas pela União, por nível de complexidade da atenção é exibida na Tabela 19. Nela percebe-se como a tendência ao aumento das transferências consolida-se após a NOB 01 de 1996, com a constante redução da remuneração de serviços e a introdução das transferências para a atenção básica, após a instituição do Piso da Atenção Básica (PAB), em 1998.

Tabela 19 – Aplicação dos Recursos Federais do SUS, por Tipo de Despesa Realizada: 1997 - 2005

Em %

Ano	Remuneração por Serviços Produzidos	Transferências		
		Média e Alta Complexidade	Atenção Básica	Ações Estratégicas
1997	71,34	28,66	-	-
1998	55,31	29,01	15,68	-
1999	45,88	32,77	21,35	-
2000	38,99	36,41	24,60	-
2001	33,41	40,62	25,06	0,91
2002	31,11	39,80	25,25	3,85
2003	19,03	47,90	25,96	7,12
2004	2,86	59,58	27,50	10,05
2005	0,00	60,44	28,57	10,99

Fonte: DATASUS.

Ao mesmo tempo amplia-se acentuadamente, após 2003, o repasse para despesas com ações de média e alta complexidade, até o ponto em que, em 2005, o governo federal deixa de remunerar serviços diretamente, transferindo todos os recursos na modalidade “fundo a fundo”. Um dado bastante relevante é o permanente aumento das ações estratégicas no cômputo das despesas, irrelevantes até o ano de 2001, ano a partir do qual esta modalidade de aplicação passa assumir crescente importância. As

definições para Média e Alta Complexidade, bem como o papel do Fundo de Ações Estratégicas e de Compensação (FAEC) obedeceram a estratégias definidas. Segundo Souza⁷⁶, a média e alta complexidade buscam fortalecer ações de maior complexidade em estados onde o *per capita* aplicado com esta finalidade é mais baixo, enquanto o FAEC servia para garantir as referências interestaduais e a cobertura a ações que representam uma grande demanda reprimida. Em que pese estes papéis, o FAEC foi, no entendimento de outros autores, um dos elementos indutores do processo de centralização e pulverização do financiamento federal da saúde, pois o modelo de alocação intergovernamental de recursos definido na década de 1990 é entendido como marcado por uma “excessiva fragmentação na distribuição dos recursos para as esferas subnacionais” (Ugá & Marques⁶⁷, pg. 226). A centralização e fragmentação, traria por conseqüência o comprometimento “da autonomia dos governos municipais e estaduais na alocação de recursos e, portanto, na formulação e implementação de políticas” (ibidem).

Embora os dados evidenciem redução da participação federal nos gastos e ampliação das parcelas subnacionais, o arranjo institucional para a estruturação do sistema de saúde, depois de meados da década de 1990, favoreceu uma função de liderança por parte da União, que replica setorialmente, na saúde, a ação que o governo federal vinha exercendo nacionalmente em prol de seu fortalecimento na Federação Brasileira. Com isso, as transferências voluntárias passam a assumir um papel estratégico na trajetória de fortalecimento federal servindo como mecanismos para a manutenção de coalizões que garantam as condições de governabilidade, de um modo geral, e na política setorial de saúde as regras definidas para o financiamento federal, através das transferências feitas ao SUS, atuam como instrumento de federalização do modelo assistencial definido a partir das normas orientadoras para o setor – as NOBs, as NOAS e os Pactos.

4 - As Transferências como instrumento de coordenação federativa

O capítulo 4 procurou mostrar como a União, depois de meados da década de 1990, buscou construir mecanismos de fortalecimento de sua posição relativa aos demais níveis de governo na arena federativa. Além dos instrumentos econômicos e

regulatórios ali apontados, o fortalecimento do Governo Federal frente às demais instâncias também se faz no nível setorial, em particular, no caso da saúde.

No item anterior foram indicados alguns instrumentos através dos quais se deu este fortalecimento. Como pode ser visto, um dos instrumentos financeiros básicos para este fim foi a especialização de fontes, através das contribuições sociais, que permaneceram alheias ao processo de partilha federativa dos FPs e possibilitaram a União um mecanismo de financiamento de forma a garantir sua participação nos gastos com saúde como principal ente financiador. Ainda que as contribuições sociais, originalmente, sejam fontes básicas do financiamento do OSS, ao longo da década de 1990, a União instituiu mecanismos específicos para sua aplicação, como a destinação exclusiva da contribuição da folha de salários para cobrir os gastos com a previdência, a criação da CPMF, cuja maior parte é destinada à saúde e, ainda, o FSE, que desvincula receitas e, eventualmente, serviu de complementação ao financiamento da saúde, através da devolução parcial de receitas. Por sua vez, os recursos ordinários do tesouro não cumprem uma função mais ativa neste financiamento, suplementando as necessidades de gastos de forma irregular, quando necessário. Com a garantia de fontes de recursos para a saúde, principalmente após a CPMF, a União pode utilizar sua hegemonia financeira como meio de indução do modelo assistencial a ser seguido, quase in totum, pelo sistema de saúde, apesar da imensa diversidade existente no país. Neste sentido, se é certo que os mecanismos constitutivos do processo de descentralização do sistema de saúde permitiram diferentes arranjos pelos quais moldaram-se variados tipos de gestão, como reflexo das particularidades das relações, negociações e acordos entre os distintos níveis de poder, em cada caso e localidade específicos, também é certo que praticamente todos os modelos tiveram por referência obrigatória a matriz assistencial referida pelas normas de alcance nacional, as Normas Operacionais Básicas (NOB) e a Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS). O altíssimo índice de adesão aos critérios de habilitação permite concluir pela quase generalização do modelo assistencial proposto pelas NOB/96³⁴. As Normas Operacionais serviram, pois, de mecanismo regulatórios, definidores do referido modelo assistencial, uma vez que seus mecanismos financeiros, aliados à edição de normas, serviram como instrumentos de indução das políticas instituídas no plano estadual e municipal

As normas operacionais podem ser percebidas como “um grupo contínuo”, em que as contradições engendradas por uma norma serão trabalhadas pela norma posterior, “numa tentativa ascendente de adequar o processo de descentralização (...) à racionalidade sistêmica, aos modelos de atenção à saúde e ao financiamento” (Viana⁴).

Embora as Normas da Saúde já tenham sido objeto do item anterior, é importante retomar, aqui, algumas características da NOB 01/96, principalmente por sua contribuição para a edificação de um modelo de atenção de âmbito federativo. O modelo assistencial, instituído pela NOB/96, tem na Atenção Básica seu eixo fundamental, com a concomitante introdução do Programa de Agentes Comunitários de Saúde e, sobretudo, do Programa de Saúde da Família, como braços estratégicos de sua consolidação. É importante explicitar que ao se afirmar que a Atenção Básica foi definida como eixo essencial do modelo de atenção do SUS, não se quer com isso dizer que a partir da NOB/96 ocorreu uma radical transformação do modelo hospitalocêntrico dominante desde os períodos anteriores, porém pretende-se indicar que foi, pelo menos, alterada a tendência anterior em que “a maior parte dos recursos assistenciais era destinada ao atendimento hospitalar em detrimento da assistência ambulatorial”. Além disso, pode-se constatar que “embora o atual modelo continue sendo apontado como hospitalocêntrico, a reversão já alcançada é expressiva”, na medida em que “pelo menos 37% dos recursos ambulatoriais são aplicados em Atenção Básica, em ações reconhecidamente mais custo-efetivas” (Ugá et ali⁷³, pg. 424).

Nesta altura, parece verossímil a afirmação de que, do mesmo modo que a política fiscal, em sua estruturação, nos anos 1990, seguiu um modelo de coordenação, em que a União representava um papel preponderante, também na política de saúde, em escala diferenciada, a construção e implantação do modelo assistencial se deu com a acentuada participação do papel coordenador do Governo Federal.

A própria descentralização, princípio estratégico fundamental da política, se fez a partir das funções coordenadoras exercidas pela União através das normas regulatórias, centradas no forte papel indutor das regras de financiamento, com base nos recursos transferidos pela esfera federal, permitindo a constatação de que

“a política descentralizadora na área da saúde contou, no Brasil, com uma indução do centro, através da formulação e da instituição de instrumentos reguladores próprios – as Normas Operacionais” (Viana⁴, pg. 473).

Nesse sentido, a NOB/93 estabeleceu uma hierarquia de níveis de habilitação de estados e municípios ao SUS, com base em critérios gerais definidores da capacidade de gestão destes entes.

Como já tratado no item II, a idéia orientadora desta norma foi a de estabelecer um processo de transição que levasse os municípios a dotarem-se dos meios e competências para alcançar condições plenas de gestão dos seus respectivos sistemas de saúde (Carvalho⁷⁷).

Contudo, não obstante a preocupação com os critérios de descentralização do sistema, a NOB/93 - em que pese os avanços que representou com relação à NOB precedente e ao modelo anterior de predominância da compra de serviços, principalmente pela União, ainda através do INAMPS³⁵ - não avançou em termos da definição quanto ao Modelo Assistencial do sistema de saúde para o país. Até aquele momento - apesar das inúmeras críticas ao modelo médico-assistencial “hospitalocêntrico”, em bases curativas, de forte dependência tecnológica - não havia maiores definições quanto aos rumos do modelo assistencial a ser adotado, em termos de uma política federativa de âmbito nacional. Esta definição só virá a ocorrer nos anos seguintes, com a publicação da NOB 01/96 e demais portarias regulamentadoras, principalmente as publicadas em 1998, que aperfeiçoam alguns mecanismos da NOB/96 e, por isso, chegam a ser denominadas como “NOB/98” (Carvalho⁷⁷). Conforme já foi afirmado, com a delimitação do modelo assistencial, estruturado a partir da atenção básica, redefinem-se também os critérios de hierarquia de habilitação ao sistema, tendo agora por marco divisório não mais uma genérica condição de gestão dos entes subnacionais (conforme a NOB/93), mas, no caso dos municípios, a própria atenção básica passa a servir de eixo demarcatório dos níveis da atenção a serem cobertos. Assim, são dispostas duas modalidades de habilitação para os municípios: a Gestão Plena da Atenção Básica, pela qual os municípios assumem a gestão da atenção de baixa complexidade em seu território e a Gestão Plena do Sistema Municipal, em que todos os níveis de complexidade são de responsabilidade dos entes locais. A partir da

NOB/96, os critérios de financiamento federal do SUS passam a ser estabelecidos de forma a reforçar a implantação do modelo assistencial alicerçado na expansão e consolidação da atenção básica, em todos os níveis de governo e em cada ente da federação. Desse modo,

“a principal estratégia utilizada no âmbito da formulação da NOB/96 para a indução do novo modelo de atenção (...) relaciona-se à estrutura de financiamento adotada para o custeio das ações e serviços de atenção básica” (Ugá et all⁷³, pg. 421).

Para o alcance desses objetivos, a especialização de fontes para o financiamento da saúde e as condicionalidades dos repasses financeiros definidas pelas normas operacionais fazem da estrutura de financiamento um elemento essencial para o incentivo e a viabilização do modelo proposto. O foco inovador do modelo assistencial, voltado para a atenção básica tem por elemento central a criação do Piso da Atenção Básica (PAB), cuja implementação

“está diretamente associada ao desenvolvimento de um novo modelo assistencial (que) se efetiva pela meta de diminuição das internações e pela criação de programas substitutivos ou complementares de natureza ambulatorial e intersetorial” (Melamed & Costa⁷⁸).

A ação do governo federal, a partir de definições normativas e utilização da aplicação de seus recursos como meio de indução de uma política assistencial, foi entendida a partir de duas perspectivas diferenciadas, postuladas por diferentes analistas, uma pessimista e outra otimista (Cotrim⁷⁹). Pelo enfoque pessimista, diversos autores percebem o papel do governo federal como parte de um processo de recentralização em que a União retomava o comando da política de saúde, levando os estados e sobretudo os municípios a reboque, tolhendo-lhes a capacidade de iniciativa e, além disso, para alguns, ao arrepio da lei, dado o fato de que as NOBs descumpriam os preceitos legais e constitucionais. Na afirmação de Carvalho⁷⁷, por exemplo, “as NOBs – todas elas – incorreram na ousadia de descumprirem a Constituição Federal e as leis 8.080 e 8.142” (op. cit, pg. 444).

Reforçando a tese da “recentralização”, há quem veja na criação do PAB não um mecanismo de fortalecimento de um dado modelo assistencial, porém, acima de tudo, o reforço da esfera federal nas definições da política de saúde. Assim,

“a separação dos recursos para média e alta complexidade (MAC) daqueles destinados à Atenção Básica, mediante a criação do PAB, reforçou o papel definidor da política de saúde pela esfera federal” (Marques & Mendes⁸⁰, pg. 405).

Esta mesma ótica identifica na NOB/96 um mecanismo que termina por “impedir ou obstaculizar a construção de uma política de saúde fundada nas necessidades locais”, na medida em que retira do gestor local a “possibilidade de planejar a utilização dos recursos”, acabando por cumprir, este instrumento normativo, um papel contraditório em que

“exatamente quando a forma de transferências se firma como alternativa à remuneração por serviços produzidos pelo ministério da saúde, os recursos federais ganharam um carimbo classificando sua destinação” (ibidem).

Além da limitação da autonomia municipal, em termos da preferência dos gastos, outro conceito crítico se refere à opção pela atenção básica como um efeito dos constrangimentos do ajuste macroeconômico na saúde, que determinou “uma tendência à especialização do SUS em tecnologia de cuidados de baixa complexidade, como as de atenção básica” (Santos & Gershman⁸¹, pg. 800). Por este enfoque, o objetivo da definição do modelo assistencial estaria pautado no barateamento dos serviços que além da atenção básica constaria da incorporação de serviços da rede privada de baixo grau de complexidade e baixo custo (ibidem).

O terceiro argumento crítico é o da fragmentação dos recursos transferidos para as esferas subnacionais. Esta fragmentação teria por base o maior controle da esfera federal sobre a utilização dos recursos repassados, servindo como mais um elemento de constrangimento à autonomia dos entes na definição dos gastos. Assim as condicionalidades e critérios de repasse de recursos por parte do governo central – são identificadas mais de cem modalidades de repasse, as chamadas “caixas” – inibiria a capacidade de decisão dos governos subnacionais na aplicação destes com base nas suas prioridades. Este argumento reforça a idéia da subsidiariedade, em que

o município, pela proximidade da realidade de seus cidadãos têm condições mais adequadas para efetuar as melhores escolhas.

Contrariamente, na perspectiva otimista, tem-se a idéia de que a política de ampliação da atenção básica não redundou numa “mera política de focalização via implementação de Cestas básicas” (Ugá & Marques⁶⁷), estando seus objetivos, para além desse propósito, voltados a finalidades tais como: reformular as práticas e os conceitos de alocação de recursos, superando a modalidade de compra de serviços; gerar estímulos para reorientar a oferta de serviços básicos de forma mais homogênea em nível nacional; estruturar sistemas de informações ágeis e acessíveis neste campo; e promover mudanças nos indicadores de saúde da população (Melamed & Costa⁷⁸).

Corroborando-se o argumento de que a disseminação do modelo assistencial pautado na Atenção Básica não redundou numa política de focalização da atenção e especialização dos gastos em atenção primária, com prejuízo dos demais níveis de complexidade, que se traduz, criticamente, na noção de “saúde pobre para pobres”, a Tabela 20, abaixo, demonstra que o constante aumento das transferências aos entes subnacionais, ocorreu com a concomitante ampliação dos repasses para a alta e média complexidade, às esferas infra-nacionais.

Percebe-se na tabela que, inclusive, após um forte incremento inicial, a partir de 1998, em sua implantação, a atenção básica estabiliza-se em torno dos 25%, enquanto a média e alta complexidade (MAC) permanece ampliando constantemente sua participação ao longo dos anos, no processo de descentralização do financiamento.

Diferentemente da idéia de obstaculização ou constrangimento ao processo de descentralização, nesta perspectiva, as normas operacionais são vistas como instrumentos que permitiram a configuração de novos espaços de negociação e manifestação de interesses, contribuindo para ampliar e intensificar a democratização do setor, fazendo com que a política adquirisse “maior solidez, de forma a enfrentar alianças anti-reformas e a aumentar a capacidade de regulação do sistema de saúde” (Viana⁴, pg.474). Por seu turno, a função reguladora assumida pela administração federal teria por motivação seu papel em garantir o caráter nacional da política de

saúde, de modo a assegurar os princípios fundantes do sistema, levando-se em conta que o SUS é um sistema de abrangência nacional, ao tempo em que também se propõe a atuar de forma descentralizada. A ação coordenadora, por sua vez, é apontada como sendo indispensável ao êxito da consolidação do processo de descentralização, dadas as características do país, “marcado pela heterogeneidade tanto das condições de saúde da população quanto da capacidade de responder a elas” (Rezende & Cunha⁸², pg.134).

Tabela 20 – Gasto Federal do SUS por Tipo de Despesa: 1997 – 2001

Em % e R\$ milhões constantes

Tipo de despesa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Remuneração por serviços produzidos							
Atendimento ambulatorial (MS)	71,34	55,31	45,88	38,99	33,41	30,77	19,70
Internações hospitalares (MS)	38,24	26,31	20,76	19,81	17,82	16,76	11,39
Transferências	33,10	29,00	25,11	19,18	15,59	14,01	8,31
Média e alta complexidade	28,66	44,69	54,12	61,01	66,59	69,23	80,30
Assistência hospitalar e ambulatorial (média e alta complexidade)	28,66	29,01	32,77	36,41	40,62	41,69	51,90
Fator de recomposição - 25%	22,74	26,14	30,83	32,75	35,18	35,09	43,24
Outros	5,68	1,93	-	-	-	-	-
Atenção básica	0,23	0,93	1,95	3,66	5,44	60,60	8,66
PAB fixo e ampliado (a partir de 2002)	-	15,68	21,35	24,60	25,06	25,36	25,68
PAB variável	-	13,30	15,54	14,03	12,22	11,30	10,96
Outros	-	2,38	5,52	10,20	12,23	13,37	14,11
Ações estratégicas	-	-	0,29	0,37	0,62	0,68	0,61
TOTAL	-	-	-	-	0,91	2,19	2,72
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100
R\$ Milhões (*)	15.441,27	17.592,90	19.514,55	19.525,10	20.519,93	19.748,95	17.913,48

Fonte: Ugá & Marques (2005)

(*) – Deflacionados pelo IGP-DI de 2003

Embora diverjam os pontos de vista, em termos da contribuição representada pelo papel, se não definidor, pelo menos articulador, da União para a implantação do modelo assistencial vigente no SUS, parece inegável que o modelo assistencial implantado, fundado na estrutura de atenção básica, tendo por estratégia sua disseminação, principalmente com base nos programas de saúde da família, a esta altura, está praticamente consolidado. As inovações propostas para o setor partem desta base, como são exemplos as abordagens presentes nas recentes normas editadas pelo Ministério da Saúde, as já referidas portarias que instituem a Política de Atenção Básica e o Pacto pela Saúde. Nesta altura, parece legítimo afirmar que equacionado (embora não “resolvido”, do ponto de vista da integração da rede) o modelo assistencial, a regulação avança para o difícil campo das definições

relativas a regionalização e a hierarquização, tendo em vista a busca de definições quanto a atenção de média e alta complexidade.

5 – As transferências e seu papel como elemento de coalizão política

Este último item do trabalho procura explorar as possibilidades de uso das transferências intergovernamentais com finalidades que vão além daquelas consagradas nos manuais de finanças públicas e se inscrevem no escopo dos objetivos mais propriamente políticos. Em se tratando de uma abordagem exploratória, não se pretende aqui alcançar argumentos conclusivos, mas apenas indicar algumas possibilidades a serem mais bem delimitadas e aprofundadas futuramente.

Em capítulos anteriores foi visto que as transferências voluntárias são potencialmente recursos a serem utilizados de modo redistributivo, portanto capazes de compensar desníveis e desigualdades, tanto tributárias, quanto econômicas e sociais entre os distintos entes da federação. Retomando um pouco o tema anterior, cabe lembrar que segundo a literatura especializada, as transferências intergovernamentais cumprem as funções de internalização de externalidades³⁶ a outras jurisdições; melhoria do sistema tributário; correção de ineficiências na oferta de equilíbrio de bens públicos locais; e equalização fiscal entre jurisdições (Lima⁸³). As transferências voluntárias incondicionais enquadram-se entre as que cumprem a finalidade de indução de políticas de equalização fiscal entre as jurisdições, e as condicionais propõem-se a corrigir ineficiências na oferta de bens públicos. Entre estas últimas, já foi afirmado, estariam o Fundef e o SUS. No entanto, a análise da distribuição das transferências revela que, na verdade, muitas vezes elas terminam por cumprir determinadas funções que não estão arroladas nos textos de finanças públicas e que costumam ser capitadas pelo exame mais detalhado, sob o olhar da ciência política – ou da economia política, caso se prefira. É o caso da utilização das transferências voluntárias como instrumento de manutenção do pacto político para a sustentação das condições de governabilidade, como ocorre no federalismo brasileiro.

O contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro requer para a manutenção de suas condições de governabilidade mecanismos de conformação e consolidação de

alianças multipartidárias e regionais, que dêem sustentação política às iniciativas de governo. O custo de manutenção da disciplina dos blocos de sustentação governamental traduz-se em vários instrumentos e mecanismos políticos e financeiros, como a repartição de cargos no governo (patronagem), a negociação de emendas ao orçamento e a concessão de recursos para o atendimento a interesses de blocos parlamentares e regionais.

A repartição de cargos, além de aparecer como mecanismo mais evidente a cada momento em que ocorre uma redefinição na composição das coalizões de governo, é também objeto de vários estudos acadêmicos (p. ex. Santos⁸⁴; Ames⁸⁵; Amorim Neto & Santos⁸⁶; Ricci⁸⁷; Diniz⁸⁸). Por sua vez, as emendas parlamentares são objeto de diversos trabalhos, que procuram acentuar ou minimizar seu papel como objeto de negociação política (p. ex. Pereira & Mueller⁸⁹; Rezende & Cunha⁸²; Figueiredo & Limongi^{90,91}).

Um número menor de estudos, entretanto, tem se ocupado das transferências intergovernamentais como instrumentos de composição e manutenção das coalizões políticas, podendo-se citar os de Pires Jr⁹², Lima⁸³ e Ferreira & Bugarin⁹³. Embora os três textos busquem robustez teórica nos modelos econométricos em que baseiam suas análises, do ponto de vista empírico, ao que parece, as evidências ainda requerem maior aprofundamento, para melhor afinar a correspondência entre modelo e fato empírico.

Contudo, estes trabalhos procuram demonstrar como as transferências da União também servem aos desígnios da manutenção das condições de governabilidade e da validação das preferências do governo federal frente ao conjunto da federação. Os trabalhos citados montam seus modelos com vistas a demonstração desta hipótese, principalmente com o foco nas emendas parlamentares e alguns nas transferências ministeriais.

Um único estudo (Lima⁸³) incluiu os recursos repassados para a saúde em sua hipótese, concluindo pela correlação entre volume de recursos transferido e o fato do governo do estado receptor pertencer à base aliada federal. Não é o propósito deste trabalho discutir a consistência metodológica dos referidos estudos, mas a idéia

básica aqui é apenas indicar uma possibilidade do uso das transferências voluntárias como “moeda de troca” nas condições de governabilidade.

No estudo de Píres Jr.⁹³, as transferências voluntárias são abordadas enquanto mecanismo institucional a disposição do executivo para a afirmação de suas preferências diante do Congresso Nacional. Desse modo, elas se incorporam ao instrumental do poder de barganha do Núcleo do Poder Executivo como instrumentos de reforço e ampliação de sua governabilidade. Este Núcleo tem delineamento preciso para o autor e consta dos ministérios do Planejamento, Fazenda e da Casa Civil.

Pelas características institucionais e funções desempenhadas por estas pastas, este núcleo exerceria um certo papel “monopolista”, porque dele dependeriam as decisões sobre a execução orçamentária e financeira do governo como um todo, que tem por base de suas ações o instituto do contingenciamento de recursos. Ou seja, a real utilização dos recursos consignados ao orçamento, por parte dos órgãos da administração, depende em última instância das decisões desse Núcleo com capacidade decisória para contingenciar e descontingenciar recursos orçamentários e financeiros não vinculados. E este controle sobre os recursos não vinculados, dos quais, por sua definição legal e material, as transferências voluntárias ocupam um lugar estratégico, representa um mecanismo político fundamental, através do qual o Executivo procura fazer valer suas preferências, inclusive no Legislativo. Este mecanismo se traduz na prerrogativa de instituir decretos de contingenciamento orçamentário.

A proposição teórica do trabalho é formulada com apoio na construção de um sofisticado modelo econométrico, com base na “caixa de Edgeworth”. Resumidamente, a “caixa de Edgeworth”, neste estudo, consta de um gráfico em que estão representados como elementos de troca as transferências voluntárias e os votos dos congressistas e são disputados os bens “governabilidade”, pelo núcleo do Executivo e “governança”, pelos congressistas. As curvas de indiferença demarcam as posições dos agentes (Executivo e Coalizão) e o jogo começa com a aprovação da Lei Orçamentária Anual, dando início a movimentação dos agentes envolvidos, até o ponto de equilíbrio do jogo, o “ponto de Pareto”, em que é alcançada a máxima

eficiência pelo executivo e pela coalizão, na troca dos valores envolvidos - votos de apoio às propostas de governo e transferências de recursos - para a aquisição dos bens pretendidos: governabilidade e governança (cf. Pires Jr.⁹², pgs. 26 a 48).

Nos capítulos posteriores do estudo, o autor passa à evidência empírica do modelo, buscando comprovar a hipótese da utilização das transferências voluntárias como moeda de negociação da política de coalizão, com base no caso concreto da aplicação destes recursos pelos ministérios. A premissa é a mesma da montagem do modelo matemático, sendo a troca de valores (transferência e votos) intermediada pela participação dos ministérios. Ou seja, para a manutenção da coalizão partidária de governo, a chefia do Executivo concede pastas ministeriais aos seus aliados e, por sua vez, o titular de cada pasta passa a ter autonomia no uso das transferências voluntárias sob sua responsabilidade alocativa.

Pode-se deduzir daí que esta utilização dar-se-á com base nas preferências da coalizão de governo, do partido do ministro e de suas perspectivas pessoais, não necessariamente nessa ordem. Tradicionalmente, o Núcleo do Executivo tem grande poder decisório, para o direcionamento dos recursos, pois além do contingenciamento, necessariamente, são levadas em consideração as preferências do chefe do Executivo.

Na demonstração empírica, o autor monta uma matriz de desempenho contendo os ministérios, e os valores das transferências voluntárias aplicados a cada exercício, reproduzida abaixo – são considerados os exercícios de 1999 a 2002, com base na execução orçamentária e financeira, cujos dados constam do SIAFI.

Deve-se chamar a atenção para o fato de que no referido trabalho estão sendo consideradas apenas as transferências voluntárias nos termos da definição da LC 101, ou seja, não estão incluídas as transferências do SUS, que serão tratadas de modo mais específico em outro estudo a ser apresentado posteriormente. A análise da matriz com a concomitante progressão dos gastos no tempo demonstram inconsistências que permitem questionar os critérios das decisões alocativas nas diferentes pastas.

As variações abruptas ocorridas na distribuição dos recursos parecem indicar opções aleatórias, desprovidas de padrões que possibilitem a suposição de tais

critérios. Sucessivamente, os aumentos e baixas nos montantes transferidos podem ser inferidas para todos os ministérios. Estes indícios ficam ainda mais claros, num segundo momento em que o autor separa os ministérios dos Transportes, Integração Nacional e Meio Ambiente para uma análise da aplicação de recursos por estados e de alguns programas eleitos para serem executados.

Tabela 21 – Execução Orçamentária das Transferências Voluntárias por Pasta Ministerial: 1999 – 2002

Em R\$ correntes

Ministério	1999	2000	2001	2002	Média
Educação	2.144.497.443	1.939.596.397	2.263.419.626	2.259.355.731	2.151.717.299
Transportes	504.966.867	690.444.600	967.865.341	2.571.553.538	1.183.707.587
Integr. Nacional	916.800.639	860.423.173	1.518.028.226	737.272.517	1.008.131.139
Previdência Social	488.291.532	666.719.330	836.985.572	1.112.420.225	776.104.165
Presidência	480.677.389	576.064.798	943.471.721	705.928.207	676.439.279
Justiça	37.474.947	416.107.601	688.041.967	477.899.404	404.880.980
Trab. E Emprego.	300.073.809	362.888.423	410.789.130	157.696.088	307.861.862
Esp. E Turismo	148.078.513	241.153.352	440.419.781	384.653.955	303.576.400
Agricultura	516.323.980	170.379.178	286.489.525	146.039.592	279.808.069
Des. Agrário	72.095.951	275.183.149	268.490.041	246.866.084	215.658.806
Meio Ambiente	70.630.310	107.320.387	221.445.398	137.918.506	134.328.650
Desenv. Ind. Com.	131.807.666	103.042.599	189.723.943	97.861.837	130.609.011
Cultura	36.986.023	25.803.506	44.016.027	24.789.947	32.898.876
Defesa	16.260.319	33.767.315	59.229.603	19.477.371	32.183.652
Minas Energia	15.558.400	13.306.088	17.537.076	26.489.709	18.222.818
Ciência e Tecnol.	1.369.826	2.340.762	2.002.304	2.486.132	2.049.756
Total	5.881.893.614	6.484.540.659	9.157.955.281	9.108.710.845	7.658.178.849

Fonte: Pires Jr. 2003.

A definição dos ministérios e a análise empreendida levaram em consideração três critérios: a relevância, que consta da gestão da pasta por membros da coalizão de governo; a materialidade, que diz respeito ao volume de recursos executado no período; e a criticidade que consta da “aferição da forma de condução das políticas públicas inerentes a cada Pasta e do grau de variação percentual ocorrida a cada ano” (op. cit., pg. 55).

Após a elaboração da matriz referente a cada uma das pastas selecionadas, é realizada a análise com base nos critérios propostos e demonstra-se, em primeiro lugar, um alinhamento entre estados com governos membros da coalizão e volumes de transferências realizadas, estando os estados de maior importância e peso político, continuamente entre os mais aquinhoados. Outra constatação é a de como os recursos

são aplicados de modo alinhado com as preferências do titular das respectivas pastas, a cada momento. Além disso, é patente a repentina mudança na proporção de recursos investidos no tempo, na troca do titular da Pasta, quando os valores elevados, normalmente do distrito eleitoral do titular anterior, perdem recursos para o distrito eleitoral do novo titular.

Assim, o Ministério dos Transportes tinha por titular da Pasta um político do Rio Grande do Sul, cujo governo não participava da coalizão entre 1999 e 2002, porém, neste último ano, ao ser eleito um candidato membro da base de apoio, as transferências de imediato receberam um acréscimo de 7.224%, visto que estas eram de reduzidos R\$ 3.541.760,00 em 2001 (último lugar entre os estados) e passaram para o expressivo valor de R\$ 259.414.000,00 (o segundo maior beneficiário em 2002). Neste mesmo ministério, a mudança para um representante do estado do Piauí acarretou um aumento da ordem de 454% nas transferências para este estado, no ano da posse do ministro. No Ministério da Integração Nacional, os dois estados de origem de dois senadores que ocuparam a pasta dividiram os maiores percentuais médios de participação nas transferências realizadas, a Paraíba, com 11,46% do total e o Rio Grande do Norte, com 10,79%. Por sua vez, o Ministério do Meio Ambiente manteve o mesmo titular por todo o período governamental, sendo seu estado, o Maranhão, o maior beneficiário das transferências, com percentual médio no período de 15,30% do total. A Tabela 21 indica o exercício de 2001 como o que apresenta o maior valor total de repasses executados pelos ministérios, seguido do de 2002. Cabe lembrar que 2001 foi um ano pré-eleitoral, o que acarretou um aumento do montante de transferências, principalmente para os estados da base aliada. Quanto ao exercício de 2002, cabe observar que a Tabela demonstra uma queda relativa em quase todos os ministérios, com exceção dos Transportes e da Previdência, que juntos responderam por aproximados 40% do total transferido, sendo 28% o primeiro e 12% o segundo. Para o caso do aumento e do peso relativo do Ministério dos Transportes, o argumento do autor é o de que

“é bom lembrar que o exercício de 2002 foi um ano eleitoral para congressistas, governadores e Presidente e que, tradicionalmente, as grandes empreiteiras, prestadoras de serviços ao Ministério são as empresas que mais contribuem para o financiamento de campanhas eleitorais” (op. cit, pg. 56)³⁷.

As conclusões do autor são as de que as transferências voluntárias cumprem um papel estratégico na manutenção da governabilidade no Brasil. Sua utilização estratégica está baseada “na permissão aos membros da Coalizão (...) para executarem Transferências Voluntárias de acordo com a prioridade do Ministro (ibidem, pg. 71). O autor compartilha da concepção de Pereira & Mueller⁸⁹ de que o custo da governabilidade no Brasil tem sido relativamente “barato”; para aqueles autores pela pouca expressão monetária que significam as emendas parlamentares liberadas para a execução pelo Poder Executivo, no caso de Pires Jr. pelo fato das transferências representarem “1,26% em média” dos gastos federais e apresentarem resultados “bastante eficazes” (op. cit., pg. 72), do ponto de vista da manutenção da governabilidade.

O segundo trabalho referido, de Lima⁸³, parte também do pressuposto de que, quando observada a distribuição das transferências voluntárias por estado, não se percebe um padrão que permita identificar critérios claros. Este autor inclui em seu modelo as transferências do Sistema Único de Saúde para os estados, entre os indicadores adotados em seu modelo.

Em seu trabalho, ao relacionar os valores transferidos ao PIB e ao PIB *per capita* de cada estado, para o exercício de 2000, não se encontra correlação entre os dados. Como exemplo, o estado que recebeu maior volume de transferências em 2000 foi São Paulo, o maior PIB e a maior população e maior renda *per capita* dentre os membros da federação, porém, o terceiro estado em valores transferidos foi o Ceará, o sétimo em população, o décimo segundo PIB do país e um dos estados de menor renda *per capita* na federação.

Empiricamente, percebe-se uma relação entre a magnitude dos valores transferidos e o fato do governo estadual pertencer à base aliada do governo. Chama a atenção, num primeiro momento, o fato de que os estados que mais receberam recursos (São Paulo, Paraná e Ceará) pertenciam à base aliada, da mesma forma que os dois com os mais baixos índices de transferências (Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) não pertenciam à coligação governamental naquele momento.

Pautado nestas evidências, o autor constrói uma estimativa com base no método dos mínimos quadrados ordinários, estabelecendo por variável dependente as transferências federais não originárias de repartição de receitas aos estados (incluindo o

SUS) e por variáveis independentes o PIB, a população, o PIB per capita e uma variável *dummy*, de valor 1 para os estados que pertencentes à base de sustentação do governo e de valor zero para oposição.

Os resultados obtidos sugerem que as transferências são relacionadas positiva e significativamente ao fato de o governador pertencer a coalizão de governo e também à variável população. A relação é negativa para o tamanho do PIB e a renda *per capita* mostra-se estatisticamente não significativa.

Destacando-se as transferências do SUS, elas correspondem a mais de 50% dos valores transferidos a São Paulo, mais de 90% do total repassado ao Paraná, a menos de 8% do transferido ao Ceará. O autor conclui que é significativa a diferença dos valores recebidos para a saúde entre os diferentes estados, não sendo possível estabelecer um padrão, conforme o tamanho da população ou a renda dos estados.

A conclusão final do autor é a de que “*as transferências para estados não originárias de repartição de receitas são bem explicadas pelo critério populacional e pelo critério político*” (op. cit., pg. 147).

O trabalho também se propõe a regredir a mesma equação para o caso dos municípios, sendo que, neste caso, os resultados obtidos foram estatisticamente insignificantes, tanto “para a regressão como um todo como para as variáveis individualmente” (ibidem, pg. 146). Sublinhe-se que a equação contava com os valores transferidos pelo governo federal aos municípios. Não são explicadas em maiores detalhes as implicações das transferências do SUS, porque o autor não leva em conta que a relação entre população e valores transferidos pode estar vinculadas a diversas variáveis intervenientes não consideradas no modelo, tais quais modalidades de habilitação ao SUS e capacidade instalada na provisão de serviços de saúde. Deste modo, parece que a significativa correlação encontrada, pelo autor, entre as transferências do SUS, o tamanho da população dos estados e seu pertencimento a coalizão de governo devem servir apenas de um primeiro indicativo para posteriores investigações mais criteriosas.

O trabalho de Ferreira e Bugarin⁹³ retoma a tentativa anterior de relacionar as transferências aos municípios com o alinhamento político. Desta feita, ao invés do governo federal, incluíram-se os governos dos estados. Assim, buscou-se a correlação entre volumes transferidos aos municípios e vinculação política destes à coalizão de

apoio ao governador. Este estudo também parte de uma modelagem estatística, cobrindo os dados referentes a execução orçamentária dos municípios entre 1998 e 2003, com base numa amostra com 2.214 municípios. A variável dependente constou das transferências dos estados aos municípios e foram construídas variáveis explicativas de tipo *dummy* expressando a temporalidade dos mandatos dos prefeitos (uma *dummy* para segundo ano de mandato, outra para terceiro ano de mandato e para o último ano de mandato) e uma outra variável *dummy* (De), que assume valor unitário no caso do prefeito de um dado município pertencer ao mesmo partido político do governador.

O principal objetivo do modelo foi verificar o sinal e a significância da variável “De”, pois,

“a significância dessa variável indica se os município com prefeitos do mesmo partido dos governadores recebem receitas de transferência superiores aos municípios cujos prefeitos são adversários políticos dos governadores” (op. cit., pg. 15).

A idéia é tentar entender que conseqüências o viés político presente nas transferências voluntárias efetuadas pelos estados a seus respectivos municípios podem gerar sobre o equilíbrio eleitoral. Os testes econométricos demonstram uma correlação positiva e significativa entre os volumes transferidos aos municípios e o alinhamento político dos prefeitos às preferências do governador. Além disso, constata-se que as receitas de transferências aumentam em dois momentos cruciais: no último ano do mandato dos prefeitos, sendo que esse crescimento é ainda mais expressivo no segundo ano dos mandatos municipais, quando ocorrem as eleições para governadores.

Em suma, embora passíveis de questionamento, os trabalhos citados representam um esforço no sentido de entender melhor a utilização política dos orçamentos setoriais, incluindo-se, pelo menos em um deles, o da saúde. Neste último caso, ainda que encontrada uma correlação significativa, a análise apresentada de modo resumido e a não consideração de determinadas variáveis no modelo proposto impossibilitam a precisão e o alcance de suas conclusões, no sentido da confirmação do uso, ainda que parcial, das transferências da saúde como “moeda política”.

Esta linha de estudos, contudo, pode permitir desvelar os significados da apropriação dos orçamentos e sua aplicação no interesse da “*realpolitik*”. No caso das

transferências voluntárias, não é possível deixar de observar que esta apropriação de viés político as afasta de suas funções econômicas e sociais, enquanto transferências redistributivas, portanto com potencial para compensar defasagens e desigualdades entre as distintas jurisdições que compõem a federação brasileira, já marcada por extremas desigualdades. O direcionamento destas transferências para determinadas localidades, com os objetivos aqui descritos, descola das finalidades legais e materiais para as quais foram instituídas, que, no caso do Brasil, consta principalmente da oferta de equilíbrio de bens públicos locais e do objetivo de equalização fiscal entre as jurisdições.

Em se tratando da saúde, pode-se argumentar que as vinculações normativas para os repasses dos recursos servem de prévia garantia contra sua utilização como objeto de barganha política. Isto pode ser verdade, mas deve-se atentar para o fato de que uma parcela, embora pequena, destes recursos não se encontra regida por normas para sua aplicação.

O Quadro 3, a seguir, mostra a distribuição do orçamento do Ministério da Saúde, por tipo de despesa. Nele identificam-se os programas com recursos vinculados por força das Portarias geradoras das Normas operacionais do SUS (MAC, Atenção Básica e Medicamentos Estratégicos) e aqueles passíveis de decisão discricionária em seu uso (Saneamento Básico e Emendas Parlamentares).

Embora, aparentemente, os gastos incluídos no item “Demais Ações OCK” (Orçamento de Custeio e Capital) não sejam vinculados a ações regidas por normas que direcionem obrigatoriamente tais despesas, não é possível inferir o grau de condicionalidade de sua destinação por outros tipos de vinculação, o que impede a identificação de discricionariedade em sua utilização, por parte do Ministério da Saúde.

Quadro 3 – Quadro Demonstrativo das Despesas do Ministério da Saúde: 2000 – 2004

Em R\$ milhões correntes

TIPO DE DESPESA	2000	2001	2002	2003	2004
Média e Alta Complexidade - MAC	10.138	11.347	12.208	13.770	15.387
- <i>Serviços Produzidos AIH/SIA - SUS</i>	4.424	4.255	5.190	5.455	1.296
- <i>Fundo a Fundo</i>	5.714	7.092	7.018	8.315	14.091
<i>Gestão Plena</i>	5.356	6.643	6.559	7.799	13.328
<i>Medicamentos Excepcionais</i>	359	450	458	516	763
Atenção Básica	3.075	3.698	4.228	4.760	6.070
- PAB Fixo	1.726	1.790	1.864	1.892	2.137
Piso de Atenção Básica - Fixo	1.710	1.753	1.818	1.847	2.137
Apoio à População Indígena	17	37	46	44	0
- PAB Variável	1.349	1.908	2.364	2.868	3.933
Epibiologia e Controle de Doenças	338	535	552	615	687
Farmácia Básica	164	168	166	177	269
Incentivo a Ações Básicas Vigilância Sanitária	39	66	75	86	91
Incentivo a Ações de Combate à Carência Nutricional	152	169	102	6	14
Programa Agentes Comunitários de Saúde e Saúde da Família	656	969	1.318	1.624	2.071
Incentivo a Bolsa Alimentação	0	0	152	360	802
Medicamentos Estratégicos	827	858	1.147	1.185	1.284
Saneamento Básico	159	1.199	570	101	561
Emendas Parlamentares	383	622	439	509	1.567
Demais Ações OCK	3.139	2.122	3.170	3.522	4.912
Ações e Serviços de Saúde - Pessoal Ativo	2.631	2.628	2.974	3.336	3.426
Ações e Serviços de Saúde - OCK	17.721	19.846	21.763	23.845	29.780
Ações e Serviços de Saúde - Total	20.351	22.474	24.737	27.181	33.206

Fonte: MS/SES/SPO

A Tabela 22 informa a distribuição percentual dos gastos do MS, segundo os principais tipos de despesa. Considerando-se apenas os itens marcadamente discricionários (Saneamento Básico e Emendas Parlamentares), percebe-se que a disponibilidade destes recursos variou entre 2,24% (em 2003) e 8,11% (em 2001).

Tabela 22 – Distribuição Percentual das Despesas do Ministério da Saúde: 2000 - 2004

Tipos de Despesa	2000	2001	2002	2003	2004
Média e Alta Complexidade - MAC	49,82	50,49	49,35	50,66	46,34
Atenção Básica	15,11	16,45	17,09	17,51	18,28
Medicamentos Estratégicos	4,06	3,82	4,64	4,36	3,87
Saneamento Básico	0,78	5,34	2,30	0,37	1,69
Emendas Parlamentares	1,88	2,77	1,77	1,87	4,72
Demais Ações e Serviços de Saúde-OCK	15,42	9,44	12,81	12,96	14,79
Outras Ações do MS	12,92	11,69	12,03	12,27	10,31
Total	100	100	100	100	100

Fonte: MS/SES/SPO – Elaboração Própria.

Convertidos em reais correntes isto significa uma disponibilidade de gastos que oscilou entre R\$ 608 milhões e 1,8 bilhões, parte dos quais, pelo menos hipoteticamente, passíveis de serem utilizados de acordo com as preferências e necessidades políticas governamentais para a manutenção de maiorias de sustentação política. Cabe, a título de mera observação, atentar para o fato de que o ano em que ocorreu a maior aplicação destes recursos (2001) coincide com o período pré-eleitoral, que antecedeu ao pleito presidencial e a escolha de novos governadores.

Deste modo, pelo menos por hipótese, os recursos da saúde não estão isentos da aplicação como moeda para disciplinamento de maiorias políticas.

Além deste, outro campo de estudos ainda recente é o da captura de recursos públicos, ou seja, sua apropriação para finalidades privadas, ainda que não necessariamente corrupção. Estes estudos procuram averiguar a real aplicação final dos recursos e a que preferências, na verdade, elas satisfazem. Assim, parte-se das justificativas de sua provisão para a realidade de sua aplicação. Apenas foi possível identificar um único estudo neste campo para os municípios brasileiros, que por fugir ao escopo deste trabalho não será aqui apresentado.³⁸

NOTAS

²⁹ - Embora o Artigo 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias disponha que trinta por cento do Orçamento da Seguridade Social tenha que ser aplicado na saúde, o dispositivo se aplica apenas “até que seja aprovada a lei de diretrizes orçamentária”.

³⁰ - Dados do FINBRAS, Secretaria do Tesouro Nacional, 2005.

³¹ - O PAB foi primeiramente instituído pela NOB/96 como “Piso da Assistência Básica” e teve seus critérios definidos, posteriormente, pela Portaria 1.882/97, já como Piso da Atenção Básica, porém sua estruturação como integrante do modelo assistencial ocorre com a Portaria 3.295/98, que “Aprova o Manual para a Organização da Atenção Básica no SUS” (v. mais adiante análise específica).

³² - As Autorizações de Internação Hospitalar (AIH) eram pagas mediante a prestação de serviços pelas unidades hospitalares dos estados e municípios. Os valores das Unidades de Cobertura Ambulatorial (UCA) eram definidos de acordo com grupos de estados, o que favorecia os de melhores condições sócio-econômicas (Ugá et alli⁷³).

³³ - Em 2001 esta Norma foi modificada pela chamada NOAS/2002.

³⁴ - Em dezembro de 2001, 99% dos municípios já se encontravam habilitados, sendo 10,1% na Gestão Plena do Sistema Municipal e os restantes 89% na Gestão Plena da Atenção Básica (Lucchese⁹⁴).

³⁵ - O INAMPS foi extinto no mesmo ano da edição desta NOB, pela Lei Nº 8.689, de 27 de Julho de 1993.

³⁶ - Entende-se por este termo a internalização, por parte de um determinado ator, de benefícios advindos das externalidades positivas de outros atores.

³⁷ - Disponível em www.tse.gov.br

³⁸ - Mendes & Rocha⁹⁶.

CONCLUSÕES

O histórico traçado nos capítulos anteriores permitiu perceber como as elites estaduais, aliada às elites locais, em seus jogos de interesse, exerceram por longos períodos um papel preponderante sobre os destinos da federação brasileira. Desde os primórdios da República Velha, as oligarquias provinciais organizaram uma espécie de federação hierárquica que tinha no topo os estados produtores, principalmente de café, e em que o governo central atuava no sentido de atender aos interesses das principais províncias exportadoras. Era, inclusive, garantido aos estados o direito de instituir tributos próprios, inclusive de estabelecer tarifas aduaneiras interestaduais.

É digno de nota que o poder das elites estaduais se fez presente mesmo em momentos de forte autoritarismo, como no Estado Novo Vargas, em que, apesar do domínio autocrático exercido pela presidência da República, manteve-se um relativo respeito pela preferência das elites, sendo mantidas, ainda que parcialmente, as competências tributárias autônomas dos estados, em continuidade à velha política oligarca. A partilha federativa destes períodos se dava com base no compartilhamento de competências tributárias.

Findo o período autoritário de Vargas, a redemocratização do país realizou-se sem que fossem gerados mecanismos para a institucionalização de canais de veiculação de interesses plurais, na arena política democrática, o que não proporcionou a organização e o fortalecimento de partidos políticos de expressão nacional. Esta ausência favoreceu, mais uma vez, a volta à cena da fragmentação de interesses regionalizados, na disputa por recursos e poder. Os conflitos de interesses, amoldados nos corredores e gabinetes da burocracia varguista, no período anterior, se fizeram valer, a partir de então, nas arenas de representação do Legislativo e do Executivo, sustentados pela força de políticos de expressão regionalizada. O projeto desenvolvimentista buscou continuidade, amparado pela burocracia, mantida insulada, apartada dos conflitos distributivos e das redes de relações patrimonialistas e clientelísticas, que sustentavam os sistemas de poder. Apesar do maior controle exercido sobre as regras do federalismo fiscal, produto da racionalização

burocrática iniciada no período anterior, os estados permaneceram com autonomia para criação de tributos, com a obrigatoriedade de repassar parcela da arrecadação aos municípios e à União.

Pressionado por interesses contraditórios (o projeto desenvolvimentista e a necessidade de apoio político oriundo das redes regionais clientelísticas), sem margem de manobra para alterar o quadro da partilha federativa, o Executivo dá início ao processo de endividamento que inaugura a convivência histórica do país com vultuosos déficits públicos e elevada inflação. Diversas tentativas para alterar o quadro tributário e, de certa forma, tornar mais equilibrado o jogo das relações federativas, esbarravam no renhido regionalismo, jamais disposto a abrir mão dos seus ganhos mais imediatos. Diferentes regionalismos defendiam interesses conflitantes, culminando numa oposição entre estados rurais e estados industrializados, expressão dicotômica das contradições de uma federação desarmônica e desigual. As contradições deste federalismo estadualizado e regional, carente de canais de regulação político partidária, que permitissem formas mais inclusivas de atuação das burocracias (que escapasse ao insulamento), acarretou uma profunda queda nas condições do desenvolvimento econômico do país, uma perda geral da arrecadação tributária e desaguou no fim de um jogo onde todos (ou quase todos) perderam: a ditadura militar.

O período militar é abordado, no trabalho, segundo a ótica geopolítica de um de seus principais mentores, das sístoles e das diástoles políticas³⁹. Assim, a um primeiro momento de fortíssima centralização política, levada a cabo pelo regime, segue-se, ao seu ocaso, um outro de extrema fragmentação, dando azo à liberalização e posterior democratização do sistema político.

O regime militar reordenou a burocracia de Estado, estabeleceu instâncias de controle econômico e financeiro e promoveu uma profunda reforma fiscal e tributária que redefiniu o relacionamento entre as esferas de governo, redesenhando o federalismo fiscal no Brasil. Esta reforma serviu de base à definição das regras da partilha federativa do país, prevalecendo, em essência, até os dias atuais.

Em sua primeira fase centralizadora, o regime militar estabeleceu uma política visando vincular os estados aos ditames de seu projeto político de modernização. Para

isto, deu início a uma intrincada engenharia fiscal e financeira, tolhendo ao máximo a autonomia estadual e atrelando estes entes subnacionais ao poder decisório do governo federal. Sendo assim, os instrumentos fiscais redistributivos, os Fundos de Participação, estadual e municipal, criados na Reforma de 1967, tiveram sua aplicação vinculada a programas voltados às necessidades dos projetos do governo federal. Além disso, a União disponibilizava linhas de crédito aos estados, também direcionadas, apoiadas na disponibilidade de crédito existente no mercado internacional.

A política empreendida pelo regime militar, mais do que limitar, pretendia tornar dependentes os governos subnacionais. Porém, no desfecho da história, a União terminou por tornar-se vítima de sua própria trama. A submissão fiscal e financeira imposta aos estados findou por torná-los irremediavelmente dependentes do governo federal no momento seguinte, quando tem início a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. Em paralelo ao aprofundamento da crise fiscal, ocorreu a ampliação da crise de legitimidade do regime, que passou a intensificar a consolidação de suas bases de apoio. E estas bases estavam majoritariamente presentes nas elites e oligarquias regionais e locais.

Na conjuntura de crise, para dar continuidade ao seu projeto de desenvolvimento, o regime militar optou por lançar mão, de modo recorrente, ao endividamento externo, que também passou a alimentar as linhas de crédito dirigidas aos estados. O quadro generalizado de ampliação do déficit público tem por conseqüência a profunda fragilização dos estados e o aumento, cada vez maior, de sua dependência frente ao governo federal. Por sua vez, a dependência financeira dos estados, originária da permanente necessidade de rolagem das dívidas, dá início a um processo de federalização da dívida pública, cuja tendência será a de se ampliar ao longo do tempo. Entram em vigor as “cláusulas de garantia” (*bailout clauses*) em que os estados buscam (e obtêm) mecanismos políticos, de diversas ordens, para repassar o custo de seu endividamento ao governo federal.

As crises fiscal e de legitimidade limitaram e por vezes até imobilizaram, desde o início, as intenções e iniciativas para implantação de políticas fiscais mais restritivas. Os constrangimentos impostos aos estados, endividados e fragilizados, significavam abalo e perda de apoio. Na nova conjuntura, fortalecidos, os estados partiram para a ofensiva e, com sua influência no Congresso, obtiveram consecutivas vitórias, em termos de ampliação

de suas receitas e de renegociações vantajosas de suas dívidas. Também foram os governadores grandes responsáveis pela articulação do movimento pelas eleições diretas. Ao final, é frustrada a eleição direta para Presidente, mas o poder é transferido, de forma negociada, a um governo civil, tendo início a redemocratização do país.

A transição democrática se faz sob o signo de um imenso déficit público e uma inflação que atinge, pela primeira vez na história do país, a casa dos três dígitos. Ao mesmo tempo, decai o ritmo da atividade econômica e, por decorrência, do desenvolvimento, gerando o fenômeno denominado à época por “estagflação”, um misto de recessão com alta inflação. Neste quadro, o governo não possui fôlego para implantar iniciativas de reforma capazes de estancar o contínuo processo de deterioração das finanças públicas. Todos os “pacotes econômicos” tentados redundaram em desastroso fracasso. Os estados esticavam seus orçamentos, ampliando cada vez mais as operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) e recorrendo a outros mecanismos de endividamento público.

É esta a conjuntura na qual irá se formar a Assembléia Nacional Constituinte, para a formulação do novo pacto nacional, agora em bases democráticas. Na definição para a instituição desta Assembléia, prevaleceram as posturas mais conservadoras, que defendiam uma Constituinte Congressual, que manteria um parlamento, o qual contava, ainda, com a presença dos senadores escolhidos pelo voto indireto (os “biônicos”) no governo anterior, com poderes constituintes. A alternativa derrotada foi a da instauração de uma Constituinte Exclusiva, eleita com a única finalidade de elaborar a nova Carta Constitucional.

Inegavelmente ocorreram ganhos democráticos na instauração da “Constituição Cidadã”, porém em relação a ordenação do federalismo, sobretudo do federalismo fiscal, parece consenso que os ganhos não foram tão significativos. Embora com avanços nos campos da descentralização e da municipalização, a Constituição deixou lacunas quanto à definição das competências dos entes da federação e a partilha tributária não conseguiu avançar muito além das propostas já implantadas pela reforma de 1967. Mais uma vez a dicotomia ricos versus pobres (estados industrializados e estados rurais) ocasionou um impasse, impedindo o avanço de propostas que pudessem levar maior harmonia e equidade ao arranjo federativo. Aos primeiros interessava maior autonomia tributária para a

apropriação de maiores parcelas da arrecadação de suas próprias jurisdições, os outros lutavam pelo aumento das transferências intergovernamentais que ampliasse sua participação no bolo tributário nacional. A saída foi uma adaptação das regras fixadas no regime anterior, que constou, basicamente, da inclusão de alguns impostos federais no ICMS dos estados e do aumento da parcela de impostos federais que alimentava os fundos de participação de estados e municípios. Prevaleceu na partilha o viés municipalista, sendo esta esfera a maior beneficiária na repartição de recursos. A perda coube, principalmente, à União.

As tímidas mudanças havidas no sistema fiscal em nada contribuíram para amainar o panorama da crise que se avolumara durante a Nova República e adentrava o governo do primeiro presidente eleito pelo voto direto, após a redemocratização. A força dos estados, obtida no enfraquecimento do centralismo do regime militar, robusteceu-se na medida em que se ampliava a influência dos governadores no Legislativo e o governo federal, para aprovar seus projetos e viabilizar suas políticas, via-se obrigado a negociar em duas frentes: os partidos e os governadores, capazes de mobilizar as bancadas de seus respectivos estados. Na base das negociações constava sempre a continuidade do processo de federalização da dívida pública. As tentativas no sentido de instituir medidas de disciplinamento fiscal continuavam, portanto, esbarrando na resistência dos estados. A dívida se avolumava e as mudanças havidas na conjuntura internacional intensificaram as pressões para a adoção de medidas de disciplinamento fiscal.

Em meados da década de 1990 tem lugar a definição de estratégias que, ao mesmo tempo, se propõem a alcançar maior estabilidade econômica, neutralizar a ação dos estados, com relação à federalização da dívida, e fortalecer o papel da União no cenário da federação brasileira. Com base nestes objetivos, implementa-se o programa de estabilização econômica conhecido como Plano Real. Em que pese as críticas em relação ao plano e suas conseqüências, independente de suas possíveis inconsistências, o Real cumpriu uma função estratégica fundamental para a acumulação de poderes necessários à posterior implementação de uma política de ajuste fiscal no país, que afetou o desempenho dos estados, alterando o perfil de suas dívidas. Os gestores da política econômica lançaram mão da janela de oportunidades, representada pelas elevadas reservas cambiais do momento, e

iniciaram um processo de controle inflacionário e estabilização da economia, que permitiu a aglutinação de forças para avançar num programa de reformas mais estruturais. É certo que por outro lado o preço da estabilização, nos moldes efetivados, foi pago por uma posterior explosão da dívida pública, principalmente interna, ocasionada pela política de elevação das taxas de juros. Além disso, a União incorreu no ônus da re-estruturação do sistema financeiro privado (Proer) e, por razões diferentes, também do público (Proes).

O governo federal, revigorado pelas medidas de estabilização e contenção inflacionária, obtidas com o Plano Real, reverteu a tendência, até então predominante, da dependência financeira dos estados, que tradicionalmente desembocava na federalização das dívidas. Assim, foram impostas regras que obrigaram a fortes constrangimentos para que a União passasse a absorver as dívidas subnacionais. Tem início o processo de renegociação da dívida com a implantação do Parfe (Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados). Destes constrangimentos constava a reforma patrimonial dos estados, que deu início ao processo de privatização de suas empresas, e instituiu um programa de neutralização dos principais focos de geração e reprodução de seu processo de endividamento, representados pelos bancos estaduais e demais agências financeiras locais.

A União engendra, também, uma estratégia para a recuperação de sua capacidade fiscal e financeira. Para isto, ela estabelece uma política de aumentar suas receitas com base na arrecadação das contribuições, ao invés de fazê-lo por meio de aumento dos impostos ordinários, tendo em vista que as receitas destes últimos são submetidas à repartição com as esferas subnacionais. O foco nas contribuições permite fazer retornar os níveis das receitas da União à patamares de anos anteriores ao da promulgação da Constituição Federal. Pela mesma ótica, para a implementação da política de ajuste e pagamento da dívida, são instituídos sucessivos mecanismos de desvinculação de receitas. O Plano Real e a conseqüente renegociação das dívidas dos estados geraram um espaço de governabilidade financeira nunca anteriormente experimentado no histórico da federação brasileira.

Com uma economia afastada da ameaça da inflação, em que os estados tinham a sua capacidade de endividamento limitada e com maior autonomia para dispor de suas receitas

desvinculadas, o governo federal cria as condições para formar uma coalizão capaz de instituir uma regra de garantia contra riscos de desestabilização fiscal e financeira. Neste sentido, é aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000), cujo eixo normativo é a proibição do refinanciamento de futuras dívidas dos governos subnacionais, embora não exclusivamente, mas principalmente, por parte da União. É evidente que outros aspectos importantes constam da Lei, todos referentes a restrições e contenção dos níveis de endividamento dos entes da federação, que afetam, principalmente, aos estados e municípios.

A estratégia de fortalecimento da União frente ao conjunto da federação brasileira irá se expressar também nas políticas setoriais. Pelo menos nas três ações setoriais, que consomem as maiores parcelas do orçamento nacional - previdência, saúde e educação -, ocorreu a interferência federal, ainda que variando em alcance e intensidade. A previdência social foi submetida a reformas em suas regras, em 1998, pela primeira vez (a segunda foi em 2003), e apesar dos resultados não atenderem, ao final, a todas as preferências do governo federal, este teve um papel importante, de mobilizar a coalizão de governo e auferir ganhos em suas propostas. Para a Educação foi implantada a primeira política redistributiva de cunho horizontal, no Brasil, em que estados e municípios terminaram arcando com uma expressiva parcela dos gastos – o Fundef. Neste caso, cabe à União somente a complementação dos valores *per capita* dos estados que não atingiram a média nacional. Na saúde, deu-se o esforço para a implantação de um modelo assistencial e de gestão que adquirisse expressão nacional, federalizando-se. Além disso, após sete anos de discussão quanto à definição de um modelo de financiamento para a saúde, inaugurada com a PEC 169 de 1993, o executivo federal reforçou o processo de negociações, que teve seu desfecho com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000 - embora, como o esperado, com um resultado muito mais próximo das suas preferências do que a proposta original e substitutivos anteriores.

A ascendência do papel do governo federal na saúde se constrói através de alguns mecanismos, em que o reforço das receitas das contribuições cumpre uma função importante. Como pode ser visto no texto, a ampliação das receitas federais via contribuições, isentas de repartição tributária com os demais entes, não teve por

consequência direta, como se poderia esperar, uma redução nas transferências intergovernamentais de sua competência. Ampliaram-se, sobretudo, as transferências voluntárias e entre estas a parcela de maior crescimento coube as transferências no âmbito do Sistema Único de Saúde. A especialização de fontes, entre as categorias que constituem as contribuições sociais, origem dos recursos do Orçamento da Seguridade Social (OSS), foi um instrumento utilizado, também, para viabilizar o financiamento federal do sistema de saúde, principalmente após a criação da CPMF. Ainda, a Emenda Constitucional 29 de 2000 instituiu os mecanismos e instrumentos de garantia de um volume mínimo para o financiamento setorial.

Por outro lado, os fluxos de recursos instituídos pelas sucessivas Normas Operacionais foram cruciais no processo de indução a estados e municípios, para a adoção e generalização dos modelos assistenciais e de gestão nelas propostos, bem como tentaram incorporar algum critério redistributivo, ao adotar valores per capita na fórmula de cálculo dos repasses vinculados ao Piso de Atenção Básica (PAB- Fixo).

Tanto o modelo de gestão disposto em níveis hierárquicos de capacidades e competências, da NOB/93, quanto o modelo assistencial assentado na atenção básica e o desenho de gestão dele decorrente, da NOB/96, tiveram por principal lastro os critérios de financiamento dispostos nestas duas normas.

Aos incentivos financeiros garantidos pela União aos governos estaduais e municipais deveram-se a consolidação da política da atenção básica e a disseminação de seus programas estruturantes, o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e o Programa de Saúde da Família (PSF). O modelo de financiamento para garantir a implantação desta política foi instituído pela criação do Piso da Atenção Básica (PAB). Foi este, portanto, o primeiro papel identificado para as transferências intergovernamentais, na saúde, no período de fortalecimento da esfera federal, pós estabilização e ajuste fiscal: o de servirem de instrumento de coordenação federativa para a implantação do modelo assistencial instituído a partir das definições da NOB/96, fundado na nacionalização de uma política pautada na atenção básica, como porta de entrada ao sistema e como instrumento da implementação de ações no campo da promoção da saúde.

Neste ponto cabem duas observações importantes. A primeira quanto ao robustecimento da União na arena federativa. Esta foi a primeira vez, em toda a história do federalismo no Brasil, que este fortalecimento ocorreu fora das condições de um regime autoritário, capaz de medidas autocráticas de centralização. A segunda refere-se ao modelo implantado na saúde, centrado no fortalecimento da atenção básica, que conforme se procurou demonstrar em momentos anteriores, não pode ser confundido com uma mera política residual, de focalização da atenção e dos gastos, na medida em que houve investimento e descentralização também nos demais níveis, de média e alta complexidade, concomitante à implantação do modelo básico proposto. Tal fato demarca o aprofundamento do processo de descentralização na saúde, pois o montante de recursos globais diretamente transferidos a estados e municípios foi-se ampliando ao longo do tempo. O pagamento por serviços prestados, por parte do governo federal, foi de modo paulatino, porém rápido, substituído pelas transferências diretas de recursos, tanto para financiamento da atenção básica, quanto para média e alta complexidade.

A descentralização ocorrida no período vem alterando a composição dos gastos e, deste modo, a contribuição das diferentes esferas para o seu montante. Embora a União venha mantendo o seu papel de principal financiador, é crescente a participação dos demais entes nas despesas, sendo que vem se ampliando de modo proeminente a contribuição dos municípios no financiamento.

Tradicionalmente, as transferências voluntárias são instrumentos que servem à implementação de políticas redistributivas, para aumentar a capacidade de resposta, em termos de gastos, de entes subnacionais com arrecadações próprias insuficientes. No caso aqui tratado, estes instrumentos redistributivos serviram, também, como elemento de coordenação federativa de uma dada política setorial, a da saúde.

Ocorre que estudos recentes vêm procurando abordar aspectos relativos a um outro uso das transferências voluntárias que se afasta da concepção clássica, da complementação de recursos insuficientes e procura entendê-las, também, como instrumentos políticos para as condições de governabilidade. Alguns destes trabalhos identificam esta possibilidade, na utilização clássica das emendas parlamentares e até nos recursos transferidos por pastas

ministeriais, responsáveis por políticas setoriais (como Meio Ambiente, Transportes, Integração Nacional etc).

A idéia de incluir um panorama destes estudos neste trabalho foi movida pela possibilidade do entendimento da aplicação desta hipótese, também para as transferências intergovernamentais da saúde. Quanto a isto, um único estudo que abordasse a questão foi encontrado, sendo que não se julgou, aqui, que o modelo nele proposto fosse suficientemente robusto para a confirmação plena da hipótese do uso político das transferências na saúde. Por esta razão, o estudo foi entendido como uma contribuição que apresentava viabilidades que mereciam ser retomadas e aprofundadas futuramente.

As tentativas de traçar este breve panorama das transferências financeiras intergovernamentais, com destaque para as do Sistema Único de Saúde, coloca em evidência as funções que estrutural e historicamente elas vêm cumprindo ao longo do tempo, como mecanismos tradicionais de compensação e redistribuição de recursos na federação brasileira, além dos papéis que, pelo menos mais recentemente, vêm desempenhando enquanto instrumentos de coordenação de políticas setoriais e de coalizão para o exercício da governabilidade.

Exclusivamente com relação ao SUS, a União, embora não de modo isolado, mas buscando amparo nos órgãos colegiados da saúde, como o Conselho Nacional de Saúde e a Comissão Intergestores Tripartite, levou a cabo a estratégia de descentralização da gestão, com base no modelo assistencial definido pela Norma Operacional Básica de 1996. Como o já dito, esta estratégia tinha por núcleo o incentivo financeiro aos demais entes infranacionais para a adoção do modelo assistencial alicerçado na atenção básica, proposto pela referida NOB. Estes incentivos fundamentavam-se na forte participação da União no financiamento do sistema, através das modalidades de custeio específicas, voltadas para as ações no nível primário da atenção à saúde - como o Piso da Atenção Básica (PAB) -, que pretendiam garantir um patamar mínimo de recursos para estas ações e, também, para a introdução de novos programas como o de Saúde da Família (PSF) e o de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). As fontes desses incentivos foram, principalmente, as contribuições sociais, cujo reforço arrecadatário deu-se pelo fortalecimento da União no

jogo das relações federativas. Assim, num contexto político de democracia formal, o fortalecimento do Governo Federal redundou, embora de modo não necessariamente linear, na instauração de um processo que atendia aos anseios de descentralização do sistema de saúde no Brasil, com base num modelo assistencial que superasse as contradições do histórico modelo curativo e tecnológico, prevalente por décadas no país.

Foi com base na ação normativa e financeira da União que foram consolidadas a descentralização da gestão e a federalização da atenção básica no SUS.

Seqüelas destas ações emanadas do centro foram identificadas como restritivas da autonomia dos entes da federação e limitadoras da concretização do princípio da subsidiariedade na política setorial. Coloca-se o novo desafio da maior autonomia de gestão dos níveis subnacionais, em busca de maior eficiência e eficácia das ações, apontadas pelo recente “Pacto pela Saúde”⁴⁰. A resposta a este desafio, mais do que da melhor adequação dos princípios que regem a política setorial da saúde, irá depender da qualidade e capacidade das estruturas político-administrativas locais, numa palavra, das condições de governança dos entes federados, para gerar melhores respostas às necessidades e anseios de seus cidadãos.

NOTAS

³⁹ - Este argumento consta da obra de Golbery do Couto e Silva: Geopolítica do Brasil.

⁴⁰ - O Pacto pela Saúde constituído pelo Pacto pela Vida, Pacto em Defesa do SUS e Pacto de Gestão, foi instituído pela Portaria n.º 399, de 22 de fevereiro de 2006.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Bodenhamer D. Federalism and Democracy. Democracy Papers S/D; USA State Department.
2. Arretche M. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. São Paulo em perspectiva 2001: 15 (4); 23-31.
3. Elazar JD. Federal Systems of the Worls: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements. Jerusalém: Jerusalem Center of Public Affair: sd.
4. Viana, A. L D'Ávila; Lima, L. D. & Oliveira, R. G. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. Ciência & Saúde Coletiva, 7(3):493-507, 2002.
5. Faveret A. C. Federalismo Fiscal e Descentralização no Brasil: o financiamento da política de saúde na Década de 1990 e início dos anos 2000 [Tese de Doutorado]. Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro: 2002.
6. Stepan, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. Dados, v.42, n.2, 1999, p.197-251.
7. Haggard S, Mccubbins MD. Political Institutions and the Determinants of Public Policy. In: Haggard S, Mccubbins MD. Presidents, Parliaments, and Policy. Cambridge: Cambridge University Press: 2001.
8. Shugart, Matthew S. and Stephan Haggard. “Institutions and Public Policy in Presidential Systems” in *Presidents, Parliaments and Policy*, Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins (eds.). Cambridge U.P., 2001.
9. Fiori JL. O Federalismo Diante do Desafio da Globalização. In: Affonso RBA, Silva PLB, organizadores. A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP; 1995.
10. Abrúcio F L. Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCUTEC; 2002.
11. Arghón G. Descentralización Fiscal em América Latina: algunas experiências. In: Affonso RBA, Silva PLB, organizadores. A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP; 1995.

12. Nunes SP, Nunes RC. Revenue Sharing: a problem of federalism in Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy* 2000; 20 (4): 137-155.
13. Affonso RBA. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: Affonso RBA, Silva PLB, organizadores. *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP; 1995.
14. Prado S. Distribuição Intergovernamental de Recursos na Federação Brasileira. In: Rezende F, Oliveira FA, organizadores. *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; 2003.
15. Pozo, H. *Descentralización, Democracia y Desarrollo Social*. Documento de Trabajo n.º 456. FLACSO. Santiago; 1990.
16. Mueller D. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press; 2004.
17. Westphal, J. W. Federalism in the United States: nation centered power. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 47-56.
18. Oliveira F. Da Crise da Federação Oligárquica à Globalização. In: Affonso RBA, Silva PLB, organizadores. *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP; 1995.
19. Lopreato FLC. *O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação*. São Paulo: UNESP; 2002.
20. Lagemann E. *O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão*. In: Affonso RBA, Silva PLB, organizadores. *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP; 1995.
21. Leal, V N. *Coronelismo, Enxada e Voto - O Município e o Regime Representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; 1976.
22. Costa V. *Federalismo*. In: Avelar L, Cintra A O, organizadores. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: UNESP; 2004.
23. Fausto, Boris. *A Revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo, Brasiliense; 1972. São Paulo: Dialética, 2001.
24. Campello de Souza, M C. *Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1930 a 1964*. São Paulo: Editora Alfa-Omega; 1976.

25. Rodrigues V. Federalismo e Interesses Regionais. In: Affonso RBA, Silva PLB, organizadores. A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP; 1995.
26. Nunes, E. A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Jorge Zahar, Rio de Janeiro; 2003.
27. Rezende F. Modernização Tributária e Federalismo Fiscal. In: Rezende F, Oliveira FA, organizadores. Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; 2003.
28. Prado S. Partilha de Recursos e Desigualdades nas Federações: um enfoque metodológico. In: Rezende F, Oliveira FA, organizadores. Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; 2003.
29. Cardoso, F.H. Planejamento e política: os anéis burocráticos. In B. Lafer (org.): Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva; 1970.
30. Lamounier, Bolívar. O Brasil Autoritário Revisitado: O Impacto das Eleições sobre a Abertura. In A. Stepan (org.), Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
31. Sola L. Transformações Econômicas e Democratização no Brasil. In: Sola L, organizadora. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1993.
32. Afonso, J R. Despesas federais com transferências intergovernamentais: Uma revisão de conceitos, estatísticas e diagnóstico. INPES – Relatório Interno 12.102.103. Maio, 1989.
33. Fishlow A. Uma História de Dois Presidentes: a economia política da gestão da crise. In: Alfred Stepan (organizador): Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1988.
34. Sallum Jr., B. e Kugelmas, E. O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80. In: Sola, L. (org.): Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1993.
35. Montero AP. Elaboração de Políticas Econômicas em Nível Subnacional no Brasil: uma colcha de retalhos. In: Abreu AA, organizadora. Transição em Fragmentos: desafios da democracia no final do século XX. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora; 2001.
36. Rezende F. O Financiamento das Políticas Públicas: problemas atuais. In: Affonso RBA, Silva PLB, organizadores. A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP; 1995.

37. Herkenhoff, João Baptista. *Curso de Direitos Humanos – Gênese dos Direitos Humanos*. Volume 1. São Paulo : Ed. Acadêmica, 1994.
38. Cabral, J. B. A Constituição de 1988: faltou um esboço prévio. *Problemas Brasileiros* 2005; nº 369 mai/jun, SP.
39. Menezes A M F. As Relações Intergovernamentais no Brasil e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Salvador: Bahia Análise & Dados* 2003; 12 (4): 47-60.
40. Bremaeker FEJ. A Situação Fiscal dos Municípios Brasileiros em 2002. Rio de Janeiro: IBAM 2003; Série Estudos Especiais: 55.
41. Serra J, Afonso J R. Finanças Públicas Municipais: trajetória e mitos. *Conjuntura Econômica* 1991; 10 (45): 43-57.
42. Serra J, Afonso JR. Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões. In: *Forum of Federations – International Conference of Federalism: Mont-Tremblant: Canadá; 1999*.
43. Arretche M, Rodriguez V. Descentralizar e Universalizar a Saúde. In: Arretche M, Rodriguez V, organizadores. *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*. São Paulo: FUNDAP: FAPESP; Brasília: IPEA; 1999.
44. Bremaeker FEJ. Despesas Municipais com as Funções de Competência da União e dos Estados. Rio de Janeiro: IBAM 2003; Série Estudos Especiais: 56.
45. Prado, S. Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. Ebap/Fundação Konrad Adenauer, 2001.
46. Gomes, G M e MacDowell, M C. Os Elos Frágeis da Descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros. Trabalho apresentado ao Seminário Internacional sobre Federalismo e Governos Locais, La Plata, Argentina, 1997.
47. Williamson, J A. Short history of the Washington Consensus. Paper commissioned by Fundación CIDOB for aconference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance”. Barcelona, Sept. 24-25th, 2004.
48. Whitehead, L. O Delicado Equilíbrio entre Credibilidade Financeira e Responsabilização Política – reestruturando a autoridade monetária em novas democracias. In: Sola, L., Kugelmas, E. e Witehead, L. (orgs.): Banco Central, Autoridade Política e Democratização: um equilíbrio delicado. Rio de Janeiro: FGV; 2002.
49. Abranches, S H. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados* 1988; vol. 31, nº 1, pp. 5-38.

50. Lima, Jr., O. B. Instituições Políticas Democráticas. O Segredo da Legitimidade. Rio de Janeiro: Zahar; 1997.
51. Sola, L. & Kugelmas, E. Estabilidade Econômica e o Plano Real como Construção Política e Democratização – *statecraft* e liberalização econômica. In: Sola L, Kugelmas E, Whitehead L. (orgs.): Banco Central, Autoridade Política e Democratização: um equilíbrio delicado. Rio de Janeiro: FGV; 2002.
52. Souza C. Políticas Estaduais e Ajuste Fiscal. In: 4º. Encontro Nacional da ABCP. Rio de Janeiro; 2004.
53. Cheibub, J A, Figueiredo, A e Limongi, F. The Politics of Federalism in Brazil: The Roles of Governors in the Brazilian Congress. Presented at the Seminar on Taxation Perspectives: A Democratic Approach to Public Finance in Developing Countries, Institute for Development Studies, University of Sussex, October 28-29, 2002.
54. Santos, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 237 a 264.
55. Carey, J M, Reinhardt, G Y. Impacto das Instituições Estaduais na Unidade das Coalizões Parlamentares no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003, pp. 773 a 804.
56. Pires Júnior JAM, Nascimento ER. Contas Públicas no Brasil: Necessidade de Disciplina Fiscal. Brasília: BNDES, Banco Federativo; 2003.
57. Samuels, D. A Economia da Reforma Macroeconômica. DADOS Revista de Ciências Sociais 2003; 46: 809-830.
58. DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio Econômicos. Cinco Anos do Plano Real. Boletim DIEESE 1999: maio e junho.
59. Salviano Jr. C. Bancos Estaduais: dos problemas crônicos ao Proes. Brasília: Banco Central do Brasil; 2004.
60. Loureiro, M R. Instituições, Política e Ajuste Fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. Revista Brasileira de Ciências Sociais: Vol. 16 nº 47, outubro/2001, pp 76 – 97.
61. Cavalcanti, M N. Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética; 2001.
62. Ter-Minassian, T. Decentralisation and Macroeconomic Management. In: Fiscal Decentralization in Emerging Economies Governance Issues. OECD: 1999, pp: 55 – 65.

63. Kopits, G, Jiménez, J y Manoel, A. Responsabilidade Fiscal a Nivel Subnacional: Argentina y Brasil. Trimestre Fiscal n.º 73: 199 – 235; 2000.
64. Nakaguma M Y e Bender S. A Emenda da Reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: Impactos sobre Ciclos Políticos e Performance Fiscal dos Estados (1986-2002). Premio Secretaria do Tesouro Nacional: 2004.
65. Alesina, A. & Perotti, R. Fiscal Adjustment in OECD Countries: Composition and Macroeconomic effects. IMF Staff Papers, 44 (2): 210 – 248; 1997.
66. Brasil. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES): Banco Federativo. <http://www.federativo.bndes.gov.br>.
67. Ugá M A, Marques R. O Financiamento do SUS: trajetória, contexto e constrangimentos. In: Lima NT, Gershman S, Edler FC, Soares JM, organizadores. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2005.
68. Esping-Andersen, G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press, 1990.
69. Cordeiro H. Descentralização, Universalidade e Equidade. Ciência e Saúde Coletiva 2001; 6 (2): 319-328.
70. Oliveira F. A. Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996. IPEA: Texto para Discussão N.º 649. Brasília, 1999.
71. Ugá M A. Proposta de Reforma do Setor Saúde nos Marcos do Ajuste Macroeconômico. Tese de doutoramento, UERJ; 1997 (Mimeo).
72. França, J. R. M. A Dinâmica da Vinculação de Recursos para a Saúde no Brasil: 1995 a 2004. Dissertação apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Saúde Pública; 2006.
73. Ugá M A, Piola SF, Silvia MP, Viana S. Descentralização e Alocação de Recursos no Âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Ciência e Saúde Coletiva 2003; 8 (2): 417-426.
74. Levcovitz, E. et al. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. Ciência & Saúde Coletiva, 6 (2): 269-291, 2001.
75. Ribeiro, J. M. Conselhos de saúde, comissões intergestores e grupos de interesses no Sistema Único de Saúde (SUS). Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 13(1):81-92, jan-mar, 1997.

76. Souza R R. Redução das Desigualdades Regionais na Alocação dos Recursos Federais para a Saúde. *Ciência e Saúde Coletiva* 2003; 8 (2): 449-460.
77. Carvalho, G A Inconstitucional Administração Pós – Constitucional do SUS Através das Normas Operacionais. *Ciência e Saúde Coletiva* 2001; 6 (2): 435-444.
78. Melamed C, Costa NR. Inovações no Financiamento Federal à Atenção Básica. *Ciência e Saúde Coletiva* 2003; 8 (2): 393-401.
79. Cotrim, R. A Descentralização Federativa, Regras Institucionais e o Desempenho Municipal da Saúde no Brasil: um Estudo Comparativo. Dissertação apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública, Sub-área Políticas Públicas e Saúde; 2006.
80. Marques R, Mendes A. Atenção Básica e Programa de Saúde da Família (PSF): novos rumos para a política de saúde e seu financiamento? *Ciência e Saúde Coletiva* 2003; 8 (2): 403-415.
81. Borges M A, Gershman S. As Segmentações de Serviços de Saúde: arranjos institucionais, credores, pagadores e provedores. *Ciência e Saúde Coletiva* 2004; 9 (3): 795-806.
82. Rezende, F, Cunha, A. (Coord.). O orçamento público e a transição do poder. Rio de Janeiro: FGV; 2003.
83. Lima ECP. Transferências Orçamentárias da União para Estados e Municípios: determinantes e Beneficiários. In: Rezende F., Oliveira F. A. (organizadores): *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; 2003.
84. Santos, F. Patronagem e Poder na Agenda Política Brasileira. *DADOS Revista de Ciências Sociais* 1997; 40 (3): 265-301
85. Ames B. *The Deadlock of Democracy in Brasil*. Michigan: University of Michigan Press; 2001.
86. Amorim Neto O, Santos F. A Conexão Presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *DADOS Revista de Ciências Sociais* 2001; 44 (2): 737-776.
87. Ricci P. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais. *DADOS Revista de Ciências Sociais* 2002; 45 (2): 437- 464.

88. Diniz E. Instituições, Crise Política e Governabilidade: considerações sobre a conjuntura brasileira. *Boletín Brasil*, Centro de Estudos Ortega y Gasset 2005; 3 (2): 32-36.
89. Pereira C, Mueller B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *DADOS Revista de Ciências Sociais* 2002; 45 (2): 265-301.
90. Figueiredo A, Limongi, F. Executivo e Legislativo na Formulação da Execução do Orçamento Federal. In: *Reunião Anual da ABCP*. São Paulo: 2000.
91. Limongi, F e Figueiredo, A. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, 2005, pp. 737 a 776.
92. Pires Júnior. JAM. Transferências Voluntárias na Caixa de Edgeworth, sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Premio Nacional da Secretaria Nacional do Tesouro Federal*. Brasília: 2003.
93. Ferreira I F S, Bugarin M S. Transferências Voluntárias no Federalismo Fiscal Brasileiro: efeito do ciclo fiscal de meio de mandato sobre as eleições municipais. Brasília: ESAF; 2004.
94. Lucchesi P. Equidade na Gestão Descentralizada do SUS: desafios para a redução de desigualdades em saúde. *Ciência e Saúde Coletiva* 2003; 8 (2): 439-448.
95. Bannock, G., Baxter, R. E., Davis, E. *The Penguin Dictionary of Economics*. Penguin, London: 1998.
96. Mendes, M. J. e Rocha, F. F. Transferências Intergovernamentais e Captura de Recursos Públicos nos Municípios Brasileiros. *Premio Tesouro Nacional de Monografias*. Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília: 2003.