

Tendências de centralização política e econômica no Brasil

Trends of political and economic centralization in Brazil

Jefferson Mariano¹

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasil
jefferson.mariano@ibge.gov.br

Resumo. Este estudo tem por objetivo analisar as características das mudanças recentes na estrutura federativa do Brasil. Na revisão do federalismo brasileiro, observa as relações existentes em relação ao movimento de descentralização e democratização. Observa que, embora essa relação aconteça na maior parte da história recente do país, a partir da década de noventa acontece um movimento de redução na capacidade dos municípios para a gestão das políticas sociais que pode ser sintetizado na nova centralização política. Inicialmente, na introdução do trabalho há uma contextualização do debate em torno do tema descentralização, especialmente no âmbito das políticas públicas, com destaque para as mudanças ocorridas após a Constituição de 1988. Na segunda seção, o trabalho descreve a contribuição teórica em torno da centralização política, enfatizando a influência de Oliveira Vianna e o pensamento conservador. Na terceira seção, observa-se a forma como se estabelecem as relações entre os entes federativos no Brasil. Destaca-se que, nos períodos em que se estabeleceram ditaduras no país (Estado Novo e Ditadura Militar) se observam movimentos mais intensos de centralização política e de diminuta presença política dos municípios. Especialmente durante a Ditadura Militar, observa-se que a Reforma Tributária implementada no período provoca uma forte centralização dos recursos no âmbito da Federação, e, desse modo, transferências de recursos para os municípios assumem aspectos discricionários. Na quarta seção, ocorre a descrição do processo de descentralização política e da capacidade de financiamento das políticas públicas,

após a implementação da Constituição de 1988. Na quinta seção, há uma discussão em torno do que se pode caracterizar como nova centralização política. Como nova centralização o trabalho indica os novos mecanismos institucionais que foram criados ao longo do período e que reduziram o espaço de atuação de Estados e especialmente dos municípios. Há um detalhamento do processo de renegociação da dívida dos Estados e municípios, estabelecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (L.R.F) e da Desvinculação das Receitas da União (D.R.U), principais elementos que indicam a nova centralização. Na última seção são apontadas as considerações finais do trabalho.

Palavras-chave: federalismo, descentralização, políticas públicas.

Abstract. This article analyzes the characteristics of recent changes in Brazil's federal structure. It reviews Brazilian federalism and looks at relationships in relation to the movement of decentralization and democratization. It notes that, although this relationship took place in most of the country's recent history, from the nineties onwards there emerged a movement that reduced the ability of municipalities to manage social policies.

Key words: federalism, decentralization, public policies.

JEL: H63

¹ Analista socioeconômico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rua General Canabarro, 706, CEP 20271-207, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

1 A descentralização e a nova centralização do financiamento das políticas sociais

A descentralização política foi um processo que ganhou intensidade a partir do início dos anos noventa, como resultado das alterações introduzidas na Constituição de 1988. Esse quadro se apresentou como resposta às limitações acerca da incapacidade dos municípios em atender as demandas que surgiam, especialmente no âmbito das políticas sociais.

Teria contribuído com o quadro de centralização a estrutura tributária concentradora, implementada na ditadura de 1964. A principal característica desse regime em relação às políticas sociais foi a excessiva centralização do processo decisório. Movimentos mais intensos no sentido de democratização e descentralização ocorreram a partir desse período, devido ao agravamento da crise econômica, ao lado da emergência do novo sindicalismo, com seus desdobramentos sobre os demais movimentos sociais. Dessa maneira, pressões pela descentralização política ocorreram nesse contexto de redemocratização do Estado.

Na fase de elaboração da Constituição de 1988, foi inserida na agenda política brasileira a necessidade de um processo de descentralização das receitas em benefício do poder local, e também esforços para institucionalizar os mecanismos de transferências intergovernamentais. Com esse novo ordenamento jurídico houve uma redução da participação da União na receita tributária total e um aumento em favor dos Estados e municípios. Após a Constituição, uma reação a esse processo por parte da União foi a intensificação de contribuições de natureza social ou econômica.

Outro resultado do processo de aumento da participação nos recursos orçamentários por parte das esferas locais de poder foi a possibilidade de constituição de novos municípios, com a consequente criação de 1.000 unidades após 1988. No Estado de São Paulo, de 575 prefeituras, em 1990, passa-se para 645, em 2002. A criação, incorporação e desmembramento de municípios, que eram uma prerrogativa da federação, tornaram-se atribuições do governo estadual. Esse crescimento no número de municípios esteve diretamente relacionado às mudanças na legislação, em decorrência do aumento dos repasses para esses entes federativos.

A autonomia adquirida pelas esferas subnacionais de poder engendrou um debate em

torno da necessidade da existência de mecanismos de controle no tocante ao padrão de endividamento público, pois sua ausência poderia comprometer as metas de política econômica definidas pelo Governo Federal. Desse modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal no início da presente década emerge como um importante instrumento de controle e estabelecimento de limites acerca dos gastos realizados por Estados e municípios. Além da introdução dessa legislação, mudanças decorrentes da política econômica a partir da segunda metade dos anos noventa, o processo de renegociação da dívida dos Estados e municípios e a Desvinculação das Receitas da União contribuíram para um refreamento da autonomia adquirida.

Acredita-se que, a despeito da descentralização das políticas sociais, há uma redução no grau de autonomia e da capacidade de gestão financeira das esferas de poder local, em face das restrições que se apresentam a partir da segunda metade da década de 1990. Esse quadro apresenta o paradoxo da convergência de um quadro de centralização em um ambiente democrático.

2 A defesa da centralização política

No Brasil, é recorrente, na leitura dos clássicos sobre a formação econômica e social, celeuma em torno da centralização e descentralização do poder político. No âmbito da perspectiva do conservadorismo político, Oliveira Vianna foi um dos representantes de maior influência no debate, a partir da fase correspondente à Nova República (pós 1930). Em seu trabalho *Instituições políticas no Brasil*, destaca que, desde a sua gênese, os municípios já se apresentam como uma extensão do poder político das oligarquias locais. Nessa avaliação, essa esfera de poder emerge como um desdobramento das grandes propriedades rurais. Sua principal característica, de relativa autonomia com relação ao poder central, deve-se ao modo como se constituiu o processo de colonização no país. Nessa perspectiva, o processo de descentralização política no país não redundaria necessariamente em um alargamento da participação popular, pois a descentralização e a concentração de poder político na esfera local seriam algo perigoso e antidemocrático, na medida em que a maior parcela da população se vê alijada do processo de tomada de decisão das questões que lhe dizem respeito. Para Weffort (2006), essa defesa da centralização assumia características de

um processo civilizatório que poderia levar o país a uma democracia, na qual seria possível o abrandamento desse processo ocorrido até mesmo durante o golpe de 1964.

Diferentemente da perspectiva do conservadorismo político, pelo menos ao longo da história recente das instituições políticas do país, percebe-se que momentos de centralização de poder sempre coincidiram como a instauração de regimes antidemocráticos. A defesa da centralização do poder e do esvaziamento do poder local talvez seja um dos aspectos que sintetizem as características conservadoras desse autor.

2.1 As relações entre os entes federativos

Em síntese, pode-se afirmar que, na federação brasileira, no momento de sua formação, já se observa uma forte identificação com a descentralização. Esse aspecto se reforça em decorrência da destacada autonomia dos grandes proprietários e dos mandatários locais nesse processo. As fases correspondentes ao período de centralização sempre tiveram forte ligação com os momentos de autoritarismo político no Brasil. No entanto, períodos marcados pela descentralização não poderiam ser indicados como exemplos de modelos democráticos, principalmente se observarmos a Primeira República com o federalismo de características oligárquicas. Durante esse momento, a autonomia dos Estados se refletia inclusive no âmbito das finanças públicas, pois

[d]e um lado o poder financeiro dos Estados é fortalecido por meio de domínio do Imposto de Exportação, da capacidade de conseguir empréstimos, da autonomia tributária e fiscal, de outro, assegurava-se a presença da União, que, sustentando o pacto oligárquico através de seu orçamento e reproduzindo globalmente o sistema, legitima sua atuação (Lopreato, 2002, p. 13).

Desse modo, existiu uma grande autonomia na esfera estadual, ocorrendo o predomínio dos Estados mais poderosos. A partir da Revolução de 1930, percebe-se a interrupção desse processo e a instauração de um modelo centralizador. Segundo Oliveira (1995), a descentralização política presente no regime político, pelo menos até a Revolução de 1930, levou ao fortalecimento das oligarquias, não contribuindo para o processo de democratização do país, fazendo que os desequilíbrios regionais se aprofundassem. Somente a partir do

início da era Vargas é que ocorreu o fim desse modelo de federação; no entanto, não levou ao fim das oligarquias.

Com o fim do Estado Novo e o breve período democrático 1946-1964 ocorreu uma retomada do papel do Poder Legislativo e a possibilidade de um retorno à descentralização do poder político, bem como de alterações na estrutura tributária, com a institucionalização das transferências da União em direção aos Estados e municípios. Nesse breve interregno democrático, o país enfrentou um processo de desequilíbrio regional que surgiu como resposta ao poder das elites da Velha República.

O medo da volta do “café com leite” fez com que outras elites regionais reforçassem a sobre-representação dos Estados menos desenvolvidos na distribuição da câmara federal e mais intensamente a sub-representação do sudeste, particularmente de São Paulo. Tal medida corretiva escondia dois vícios antidemocráticos: a perversão do princípio do “one man, one vote” e a distribuição do poder exatamente entre os Estados menos republicanos (Abrúcio e Franzeze, 2007, p. 17).

Durante a Ditadura Militar de 1964-1984, o município praticamente perdeu a autonomia em relação ao processo de tomada de decisão política. Com a Reforma Tributária de 1966, foram estabelecidos níveis de competência de arrecadação. Porém, grande parcela dos recursos destinados às localidades era originária de transferências da União e dos Estados, além de recursos de natureza parafiscal.

As mudanças desse período no que diz respeito às relações entre os entes federativos podem ser apresentadas em dois eixos: processo de concentração e controle das ações no tocante a políticas públicas por parte do poder central e, centralização dos recursos orçamentários como instrumento de política econômica, principalmente com a preocupação de redução do déficit orçamentário. Acerca da matéria tributária, percebeu-se uma concentração com a visível redução da participação dos governos estaduais e municipais no bolo orçamentário. Além disso, um conjunto significativo de transferências ocorridas da União para as localidades caracterizou-se por atos discricionários. Ainda a partir de 1968, surgem alterações no tocante às transferências de recursos para Estados e municípios. Uma dessas se refere às transferências constitucionais, como, por exemplo, a criação do FPM – Fundo de Participação dos Municípios. Esse definiu inicialmente que 10% dos recursos arrecadados

da União do Imposto de Renda e do IPI fossem destinados ao Fundo de Participação dos Municípios. Desse montante 10% seriam destinados às capitais e 90% para os demais municípios. No entanto, já em 1969 ocorre uma redução na receita de Imposto de Renda e IPI que seria destinada aos Estados e municípios. Também, como observa Prado (1994), ao longo dos anos setenta, o Brasil foi um exemplo único de redução de carga tributária diante de uma situação de crise.

Com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND, tendo como estratégia desenvolver a produção dos bens de consumo duráveis, o governo recorreu de modo bastante agressivo aos mecanismos de isenção tributária, outro aspecto a contribuir para o quadro de centralização. Além disso, ocorria a utilização de isenção fiscal como elemento de combate à inflação.

3 Descentralização política a partir da Constituição de 1988

Apesar de ser uma bandeira dos movimentos sociais organizados e dos partidos de esquerda, paulatinamente os grupos conservadores passam a se apropriar da causa em prol da descentralização. Enquanto para os movimentos sociais o processo de descentralização significava a possibilidade de maior controle social pelos cidadãos, justiça social, redução das desigualdades e, conseqüentemente, maior alcance das políticas públicas, na perspectiva do conservadorismo o processo de descentralização tinha como objetivo imprimir uma maior racionalidade nas ações do Estado. Essa leitura do processo de descentralização passou a integrar as políticas e recomendações

dos organismos multilaterais para países da América Latina egressos de regimes autoritários. Talvez esse deva ser um dos aspectos que expliquem a facilidade com que as reformas do Estado ao longo dos anos noventa foram realizadas na América Latina, sem oferecer grandes resistências.

No processo constituinte, esse conjunto de demandas sociais passou a integrar a pauta de discussões. Desse modo, as lutas pela democratização do país se confundem, em grande medida, com descentralização de poder político. Dessa maneira, inicia-se uma luta política no Parlamento em torno da instituição de mecanismos que possibilitassem o aumento da presença do poder local bem como da influência da população organizada. No âmbito das relações entre os entes federativos assume extrema importância a Reforma Tributária realizada na Constituição de 1988. Essa apresentou como principal virtude a institucionalização das transferências e o estabelecimento de critérios técnicos na participação dos fundos parafiscais. Como resultado, percebem-se, a partir do ano de 1988, gradativa redução na renda disponível em poder da União e o aumento da participação dos municípios como pode ser observado na Tabela 1.

Em contrapartida, estabeleceu-se um aumento das responsabilidades das esferas locais de poder na gestão das políticas públicas. Afonso e Araujo (2001) destacam que uma importante característica da reforma estabelecida na Constituição de 1988 foi o processo de municipalização redundando em grande autonomia tributária desses entes federativos. Assim, com as alterações ocorridas no âmbito da tributação percebem-se a gradativa redução na renda disponível em poder da

Tabela 1. Receita disponível por nível de governo (Brasil, 1985-1992).

Table 1. Revenue available by level of government (Brazil, 1985-1992).

Anos	Participação Total (%)		
	União	Estados	Municípios
1985	63,70	25,59	10,70
1986	61,07	27,06	11,87
1987	63,51	25,92	10,57
1988	63,49	26,00	10,80
1989	59,80	28,00	12,10
1990	56,70	28,50	14,90
1991	53,50	29,50	17,00
1992	56,00	28,00	16,00

Fonte: IPEADATA (2012).

Tabela 2. Gastos sociais por esfera de governo (Brasil, 1981-1988).**Table 2.** Social spending by sphere of government (Brazil, 1981-1988).

Anos	Participação Total (%)		
	União	Estados	Municípios
1981	67,8	22,3	9,9
1982	67,7	21,5	10,8
1983	64,9	25,0	10,1
1984	59,2	27,9	12,9
1985	59,1	27,4	13,5
1986	53,4	31,3	15,3
1987	55,0	30,6	14,4
1988	56,0	30,2	13,8

Fonte: Bovo (2000).

União e o significativo aumento da participação dos municípios. De acordo com a Tabela 1, em 1985 a União detinha 63,70% do total da receita disponível nas três esferas de governo, e em 1992 ocorre uma redução para 56%, ao passo que, no caso dos municípios, durante o mesmo período ocorre um aumento de 10,7% para 17%.

Do mesmo modo em que houve uma redução na participação da União na apropriação das receitas orçamentárias, também foi muito enfatizada pela literatura a sensível redução da presença do governo federal no gasto social. De fato, houve um aumento dos gastos dos Estados e municípios, resultado das novas responsabilidades na gestão de políticas nas áreas de saúde, educação e assistência social.

De acordo com a Tabela 2, constata-se esse movimento de redução na participação da União nos gastos sociais, e o aumento por parte dos Estados e municípios aconteceu antes da promulgação da Constituição de 1988. Como o período se caracterizou por um quadro de estagnação econômica e elevados índices de inflação, essa queda da participação da União nessa modalidade de gastos tornou-se um agravante, na medida em que as políticas sociais eram extremamente centralizadas e dependentes de ações em âmbito federal.

Como observado, os municípios passaram a ter por direito um conjunto de recursos orçamentários oriundos de transferências da União e dos Estados. No entanto, vale destacar que aumentou sobremaneira o conjunto de atribuições do gestor municipal. Dentre as novas atribuições do poder local na esfera das políticas sociais, nos setores de saúde e educação observa-se com mais intensidade o processo de descentralização.

Na saúde, com a implementação do SUS – Sistema Único de Saúde, ocorreu a universalização do atendimento à saúde, e os municípios passaram a ter responsabilidade na execução da atenção básica, cabendo aos demais níveis (estadual e federal) os atendimentos de maior complexidade.

4 Aspectos da nova centralização

Ao longo da década de noventa, um conjunto de alterações institucionais de natureza política e econômica levou à configuração de um cenário de novo processo de centralização, especialmente no que diz respeito à capacidade de financiamento das políticas sociais.

Essas mudanças, ao longo desse período, tiveram como orientação reduzir o papel do Estado na economia e, paralelamente, melhorar a qualidade das instituições brasileiras com a implementação das políticas “boas” (redução do protecionismo, do déficit público e do intervencionismo). A política monetária introduzida pelo Plano Real e a estratégia de apreciação cambial provocaram impactos negativos sobre as contas externas, tornando explosiva a situação do endividamento do país. Além disso, a renegociação das dívidas dos Estados e municípios contribuiu, ainda que em menor medida, para esse cenário. O impacto negativo dessa política foi enorme no que diz respeito ao comportamento das finanças públicas. Nota-se que, a despeito dos recursos oriundos do processo de privatizações, o endividamento público continuou em crescimento. Além da elevação absoluta do endividamento público, observou-se, no período, o crescimento exponencial do componente financeiro no âmbito das despesas públicas. Esse fenômeno

ocorreu não só em nível federal, mas também nas esferas dos Estados e municípios.

Apesar da defesa dessa política econômica e das privatizações como um instrumento de ajuste fiscal permanente, no período em que esse conjunto de ações foi operado, percebe-se que, além da acentuação da centralização fiscal, foi promovida ainda uma elevação da carga tributária.

Como destacado por Fagnani (2005), essa elevação da carga tributária teve sua concentração na parcela de recursos da União não repassados aos Estados e municípios, de tal modo que ocorreu um novo processo de centralização tributária. De acordo com o Gráfico 1, é possível perceber que, enquanto ao longo do intervalo 1998-2005, há um significativo incremento da carga tributária, porém com uma redução na participação dos municípios. Além disso, parcela das isenções fiscais destinadas ao setor exportador acaba por recair sobre os tributos de competência dos Estados.

Por fim, as crises externas ao longo da década de noventa provocaram impactos sobre a economia brasileira, e a resposta do governo Fernando Henrique Cardoso naquele momento foi uma abrupta elevação nas taxas de juros, acentuando ainda mais o quadro de endividamento do país. Assim, em 1998, quando finalmente o país passa a sofrer os ataques especulativos, esse governo celebra um acordo com FMI, e, dentre as exigências por parte desse organismo, a necessidade de realização de eleva-

dos superávits fiscais, a partir de 1999, foi imperiosa. Carneiro observa os efeitos perversos dessas medidas para a sociedade brasileira,

Para cumprir essas exigências, o governo FHC cortou gastos e aumentou impostos gerando recessão e desemprego, política mantida e aprofundada pelo governo Lula, que deu seu aval para o novo acordo com o FMI, celebrado por FHC em 2002. Dessa forma, a carga tributária saltou de 29% para 37% do PIB de 1995 a 2005, principalmente para gerar o altíssimo superávit primário, que vem aumentando a cada ano, passando de 3,89% do PIB em 2002 para 4,25% em 2003 e 4,84% em 2005 (Carneiro, 2002, p. 147).

Essas elevadas taxas de juros praticadas levaram a dívida interna a uma situação crítica, apesar da “promessa” de que o ajuste fiscal e o processo de privatizações resolveriam os problemas financeiros do governo, bem como devolveriam ao Estado a capacidade de realizar novamente investimentos necessários para o desenvolvimento do país.

4.1 A renegociação da dívida

Como já observado, a renegociação da dívida dos Estados e municípios foi mais um elemento a contribuir para esse contexto de nova centralização.

De acordo com Lopreato (2002), o quadro de fragilidade das finanças estaduais é anterior ao período em questão, e esse colapso

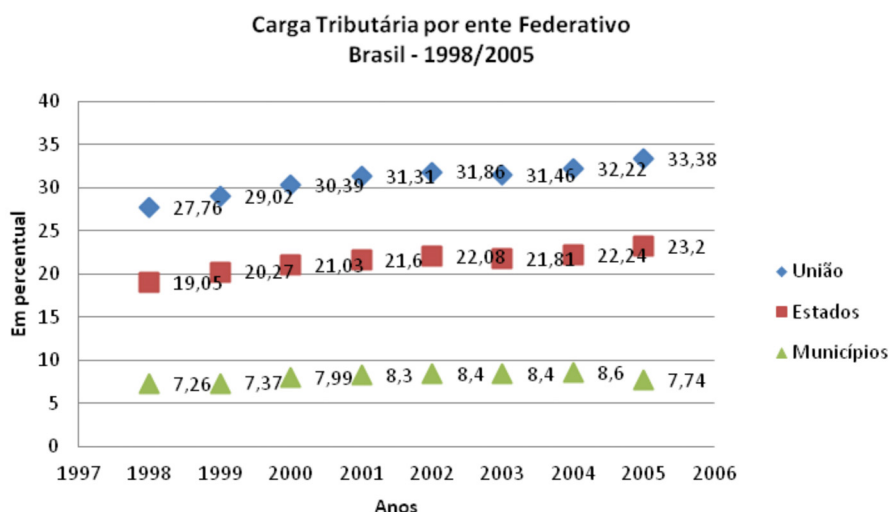


Gráfico 1. Carga tributária por nível de governo (Brasil, 1998-2005).

Graph 1. Tax burden by level of government (Brazil, 1998-2005).

Fonte: Secretaria da Receita Federal (2012).

ocorreu de modo sistemático, apresentando semelhança em praticamente todas as unidades federativas.

Diante dessas restrições, evidenciou-se a preocupação com a administração do tamanho do déficit público e o conseqüente controle do endividamento externo por parte das localidades. Esse não foi um fenômeno isolado. Ao longo do período, não só os países em desenvolvimento, mas também as principais economias capitalistas determinaram como meta de política econômica o estabelecimento de orçamentos equilibrados.

Apesar desse quadro, Lopreato (2002) destaca que o processo de endividamento por parte das localidades prosseguiu por meio de ajudas financeiras do governo federal para que ocorresse a renegociação da dívida externa. Desse modo, as finanças estaduais foram colocadas em situação crítica, em decorrência do aumento exponencial do serviço da dívida e das dificuldades apresentadas à economia brasileira.

Ressalte-se que, além do agravamento da dívida dos Estados, com a introdução do Plano Real e o estabelecimento do Fundo de Estabilização Fiscal, a capacidade de gasto dos entes federativos ficou ainda mais estreita.

Diante desse cenário é que se apresentaram as condições das negociações da dívida dos Estados e municípios a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso. Os acordos de renegociação das dívidas dos Estados e municípios surgiam nesse contexto de estabelecimento de orçamentos equilibrados.

Assim, a partir de 1995, os acordos envolvendo a renegociação das dívidas estaduais estiveram inseridos na lógica de reforma do Estado, com vistas à promoção de ajustes, na tentativa de inserção da economia brasileira na nova ordem internacional.

Esse cenário impôs aos governos estaduais a necessidade de promoção de reformas e redefinição do sentido de suas intervenções na economia. Além disso, a determinação por parte do governo federal da privatização dos bancos e de um conjunto significativo de empresas praticamente limitou a ação dos governos estaduais ao orçamento fiscal.

Uma crítica presente no debate econômico acerca desse movimento de renegociação das dívidas refere-se às taxas que foram impostas aos Estados e municípios, além da utilização da correção pelo Índice Geral de Preços – IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, implicando forte elevação do valor das parcelas da dívida, principalmente em momentos de desvalorização cambial.

Constava do acordo de renegociação a imposição do programa de reformas pelo qual esse novo governo se orientava. Ou seja, os Estados deveriam seguir as diretrizes gerais de reformas pelas quais se orientava o governo federal, e era praticamente aquele conjunto descrito pelo Consenso de *Washington*. Os Estados, dessa maneira, deveriam promover privatizações das empresas públicas, cortes em folhas de salários, reformas em suas estruturas previdenciárias, além do estímulo às terceirizações.

Um aspecto dessa renegociação que reduziu sobremaneira o espaço de atuação das unidades federativas diz respeito às garantias que os Estados deveriam oferecer, pois, além do estabelecimento de metas fiscais, os pagamentos das parcelas da dívida renegociada teriam como garantia a vinculação das receitas próprias dos Estados e dos repasses do FPE. Também ocorreu uma limitação em relação à possibilidade dos Estados contratarem novas dívidas, uma vez que só poderiam ocorrer novas emissões quando a dívida financeira ficasse em patamar inferior à receita líquida anual.

A União promoveu essa renegociação com o objetivo de que as unidades da federação pudessem novamente deter capacidade de realização de gastos e investimentos na economia. Porém tal fato não se concretizou devido aos termos dos acordos e com alienação do patrimônio estadual por intermédio do intenso processo de privatização. Dessa maneira, ao final dos anos noventa e no início do governo Lula, verifica-se que os grandes investimentos realizados em infraestrutura passaram novamente a depender da dotação de recursos do governo federal. As unidades da federação apresentaram, em contrapartida, uma capacidade limitada de intervenção, em função da necessidade do cumprimento dos termos desse processo de renegociação, além das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Outro resultado desse processo foi o agravamento do endividamento dos municípios. Entre 1995 e 2002, a dívida líquida total de Estados e municípios passou de 10,4% para 18,4% do PIB. A manutenção da política econômica de juros elevados drenou recursos das políticas sociais para encargos financeiros, contribuindo desse modo para a elevação da dívida pública.

Assim, como resultado da política econômica, as dificuldades orçamentárias acentuam-se para os demais entes federativos na medida em que ocorre uma combinação de reduções: dos gastos sociais do governo federal, do ritmo do crescimento da economia e da elevação

da carga tributária. Desse modo, esse governo consegue atingir as metas de superávit primário com a combinação de redução dos gastos sociais e aumento da carga tributária.

4.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal

Outro elemento que contribuiu para o estrangulamento da capacidade de intervenção dos entes locais foi, no ano de 2000, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, como outro elemento do quadro de reformas de caráter neoliberal, indicava aos Estados e municípios a necessidade do estabelecimento de orçamentos equilibrados na esteira do sinalizado em âmbito federal. No momento de maior restrição, com parcela significativa de seus recursos direcionados para o pagamento de parcelas dos acordos de renegociação das dívidas, a Lei de Responsabilidade impôs severas restrições financeiras a essas localidades.

A discussão em torno da legislação com essas características surgiu em um contexto de retorno da hegemonia das reformas liberalizantes, a partir dos anos noventa. Uma síntese dessas influências no Brasil pode ser observada, a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a adoção de políticas econômicas buscando o estabelecimento do equilíbrio orçamentário e a manutenção de elevadas taxas de superávit primário. Nesse governo, também ocorreram mudanças importantes no âmbito da estrutura da máquina pública, como, por exemplo, a criação do Comitê de Política Monetária – Copom, em junho de 1996, e na praticamente autonomia do Banco Central.

Outro mecanismo importante introduzido nesse governo com vistas à redução do papel do Estado na economia foi o intenso processo de privatização da economia e a criação das agências reguladoras. Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de introduzir disciplina fiscal nos três níveis do governo, visava a enquadrar todos os entes federativos nessa nova lógica de gestão pública.

Como é possível perceber, a instauração dessa lei representou a retomada da hegemonia do neoliberalismo, exercendo enorme influência nas ações dos principais organismos multilaterais. Desse modo, nos países da América Latina, com tradição de forte presença do Estado na economia, passou a prevalecer o estabelecimento de política de orçamentos equilibrados. Acredita-se que esse fenômeno seja um resultado direto do colapso da dívida ao longo da década de oitenta e a consequente

crise do padrão vigente de desenvolvimento.

Um dos argumentos observados com relação às dificuldades que poderiam ocorrer na implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se às características do modelo político brasileiro, uma vez que, segundo Leite (2006), o federalismo apresenta-se como um dos fatores a reduzir a eficácia no processo de tomada de decisão e na implementação de políticas públicas no âmbito federal. O argumento é que, apesar das características apresentadas pelo sistema político brasileiro (fragmentado e com muitos atores com poder de veto), ainda assim foi possível a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista o grau de interferência das esferas de poder e o quadro de restrições que apresentou para essas instâncias, aspectos que serão explorados em seção específica.

A promulgação da LRF em 2000 estabeleceu rígidas regras no que diz respeito à elaboração dos Orçamentos dos Estados e municípios. Tal fato foi um desdobramento da crise do endividamento e do processo de renegociação das dívidas estaduais a partir de 1997. Das restrições impostas por essa legislação, as mais importantes estão relacionadas às limitações no tocante ao endividamento e em relação à despesa com pessoal, na medida em que afetam mais diretamente a capacidade de gasto desses entes federativos.

De acordo com essa legislação, ocorreu o estabelecimento de mecanismos com o objetivo de forçar os Estados e municípios a promoverem o ajuste fiscal. O governo aprofundou a privatização de empresas estatais, eliminando possíveis gargalos de despesas; renegociou a dívida de Estados e municípios, restringindo o acesso a novos créditos e obrigando-os a gerar superávits primários e operacionais para o pagamento de juros e encargos; e encaminhou proposta de reformas tributária e previdenciária (Lopreato, 2005).

Esse fenômeno deveu-se ao intenso movimento de terceirização, fazendo que ocorresse elevação das “outras despesas com pessoa jurídica”. Por outro lado, como resposta a essa restrição, observa-se uma significativa redução dos investimentos realizados pelos Estados. Ou seja, no período em questão ocorre redução do gasto social em âmbito federal e redução da capacidade dos Estados em realizar investimentos.

A Lei, introduzida em um contexto de política monetária restritiva, estabeleceu limites aos entes federativos no que diz respeito à

capacidade de realizar investimentos. A combinação desse quadro de restrição contrastou com o aumento da carga tributária, porém os tributos relacionados ao dinamismo da economia sofreram retração em função da crise.

Desse modo, os Estados passaram a elaborar seus orçamentos dentro das regras estabelecidas pela LRF. Assim, há uma redução na capacidade de gasto, comprometimento das receitas futuras com parcelas das dívidas e a impossibilidade de utilização de novos mecanismos de crédito.

O crescimento do estoque da dívida deve-se ao fato da amortização das parcelas da dívida corresponder a um percentual da Receita Líquida Real, ocorrendo desse modo um aumento do saldo remanescente. Ao longo dos anos noventa, as restrições no âmbito das finanças estaduais decorreram da instabilidade macroeconômica e parcela crescente das receitas tributárias sendo drenada para gastos com juros da dívida e com a previdência social. Esse fato fez com que Estados e municípios aumentassem o esforço fiscal para cobrir o recuo das agências federais nas políticas sociais.

Desse modo, apesar dos avanços ocorridos com a promulgação da Constituição, as alterações ocorridas na ordem internacional e seu reflexo sobre a economia brasileira limitaram sobremaneira a capacidade dos Estados e municípios no tocante a suas atribuições legais. Assim, essas mudanças oferecem um duro golpe ao processo de descentralização que se desenhou a partir de 1988.

Somente a partir da estabilidade econômica de 2004, com o crescimento mais vigoroso do PIB, é que Unidades da Federação como São Paulo e Rio de Janeiro conseguiram manter uma relação Dívida Corrente Líquida/Receita Corrente Líquida abaixo dos índices definidos pela LRF.

É importante observar que os aumentos dos encargos financeiros dos Estados devem-se às transferências do valor das dívidas das empresas que passaram pelo processo de privatizações. Desse modo, há um relativo esvaziamento no papel do Estado em coordenar as ações do campo das políticas públicas em seu território, e, por outro lado, devido à focalização das políticas sociais, passa a ocorrer uma articulação direta entre União e municípios. Esse espaço conquistado pelos municípios também apresenta as restrições decorrentes das diretrizes estabelecidas pelo governo central.

Assim, a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal em um cenário de constran-

gimento da capacidade financeira dos entes federativos promove um impacto negativo no perfil do gasto social.

4.3 A Desvinculação das Receitas da União - DRU

A DRU foi outro elemento que pode sinalizar esse novo quadro de centralização da capacidade de financiamento do gasto social. A criação desse mecanismo, no contexto das reformas implementadas pelo Plano Real, seguiu a tendência de criticar os excessos de vinculações estabelecidos pela Constituição e que de limitavam a capacidade do poder central no que se refere às políticas sociais. Porém, com o surgimento desse Fundo, ocorreu redução na capacidade financeira dos entes federativos concernente a políticas sociais, e, por outro lado, não se observou um incremento do gasto no âmbito federal.

Esse mecanismo promoveu a recentralização das receitas na esfera da União, retirando de Estados e municípios parcela de recursos originalmente destinados aos gastos sociais. Ressalte-se que, além dessa drenagem de recursos, houve um aumento da carga tributária decorrente das contribuições sociais, além da transferência de encargos para os demais entes federativos. Assim, houve uma intensificação da centralização com a criação desse Fundo, com o contingenciamento de recursos do Orçamento Social que seriam repassados para Estados e municípios. Em contrapartida, ocorreu redução do nível do gasto por parte da União justamente em um cenário de baixo crescimento econômico. Mesmo nas funções pelas quais a responsabilidade constitucional é atribuída ao governo federal, observou-se uma redução no grau de intervenção pública. Esse fato aumentou a pressão sobre esses entes federativos em relação ao gasto social.

Esse movimento provocou um esvaziamento da capacidade financeira dos entes subnacionais, além do próprio constrangimento das condições do Orçamento Social. A questão central referente a esse quadro de desvinculação de receitas da União é que ocorre um processo de centralização da capacidade de financiamento das políticas sociais, alijando Estados e municípios da execução de parcela de suas prerrogativas constitucionais. Assim, desde a implementação do Fundo Social de Emergência há uma contínua redução da participação do Gasto Social Federal em relação

a outras despesas, principalmente a de natureza financeira. Desse modo, ocorreu um incremento na transferência de atribuições para Estados e municípios sobre a gestão de políticas sociais, porém com a União exercendo forte controle, na medida em que é responsável pela regulação e estabelecimento de critérios de transferências de recursos. Verifica-se, nesse sentido, um movimento de redução da participação da União no gasto social, inclusive em políticas que são de responsabilidade dessa esfera de poder.

5 Considerações finais

Ao longo do presente trabalho, pretendeu-se analisar aspectos da estrutura federativa brasileira relacionados ao grau de autonomia dos Estados e municípios especialmente no que se refere à capacidade de financiamento de políticas sociais. Inicialmente demonstrouse de que modo as especificidades da federação brasileira possibilitaram que ocorresse um processo de descentralização política em favor das localidades. Destacou-se que, ao longo da história recente do país, há existência de momentos de centralização política no âmbito da União, com breves períodos de maior capacidade dos Estados e municípios em relação às decisões relativas à intervenção nas políticas sociais.

No entanto, ao longo do texto foi possível perceber que a mera polarização descentralização/centralização é insuficiente para explicar as relações que se estabelecem entre os entes federativos no Brasil. Observou-se que o movimento em prol da descentralização das políticas sociais, imprimido ao longo do debate no processo constituinte, teve como elemento norteador a leitura crítica da centralização política herdada da ditadura militar.

Entretanto, se, por um lado, a centralização, na leitura do conservadorismo político, não promoveu o desenvolvimento do país, por outro, a descentralização decorrente da "Constituinte cidadã" não conseguiu resolver as profundas assimetrias existentes na distribuição dos recursos orçamentários entre os entes federativos.

Inicialmente acreditava-se na existência de um vínculo direto entre descentralização e democratização. No entanto, paradoxalmente percebe-se que ocorre, ao longo da década de 1990, um movimento de centralização da capacidade de financiamento das políticas sociais em favor da União. Esse aspecto pode ser

traduzido pelo aumento do estoque da dívida dos municípios, comprometendo a capacidade de gestão, traduzida na redução do gasto em investimentos, restrições no que se refere às possibilidades de acesso aos mecanismos de crédito e, por fim, a drenagem de recursos decorrentes da existência da DRU.

Referências

- ABRÚCIO, F.L.; FRANZESE, C. 2007 Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações inter-governamentais no Brasil. In: M.F.I. ARAÚJO; L. BEIRA (org.), *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo, FUNDAP, p. 13-31.
- AFONSO, J.R.R.; ARAUJO, E.A.A. 2001. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. Rio de Janeiro, BNDES. Disponível em: www.bndes.gov.br/cliente/federativo/bf_bancos/e0001530.pdf. Acesso em: 12/02/2007.
- BOVO, J.M. 2000. *Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil*. São Paulo, Cultura Acadêmica Editora, 272 p.
- CARNEIRO, R. 2002. *Crise e desenvolvimento: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo, Editora da Unesp, 424 p.
- FAGNANI, E. 2005. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas, SP. Tese de Doutorado. Unicamp, 605 p.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. 2012. Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acesso em: 14/05/2012.
- LEITE, C.K.S. 2006. *O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo, SP. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 208 p.
- LOPREATO, F.L.C. 2002. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo, Editora Unesp, 269 p.
- LOPREATO, F.L.C. 2005. Política fiscal: mudanças e perspectivas. *Política Econômica em Foco*, 7:184-205.
- OLIVEIRA, F. 1995. A crise da Federação: da oligarquia à globalização. In: R. de B. AFFONSO; P.L.B. SILVA (orgs.), *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, p. 77-90.
- PRADO, S. 1994. *Intervenção estatal, privatização e fiscalização: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização*. Campinas, SP. Tese de Doutorado. Unicamp, 316 p.
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. 2012. Estudos econômicos. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/EstTributarios/Estatisticas/default.htm>. Acesso em: 14/05/2012.
- WEFFORT, F.C. 2006. *Formação do pensamento político brasileiro: ideias e personagens*. São Paulo, Editora Ática, 360 p.

Submetido: 14/08/2012

Aceito: 17/12/2012