

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CENTRO DE CIENCIAS DO HOMEM
LABORATÓRIO DE ESTUDOS DA SOCIEDADE CIVIL E DO ESTADO

**Centralização, desigualdades territoriais e gastos sociais na federação
brasileira (2007 – 2011).**

RAPHAEL DE OLIVEIRA SOARES

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2016

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CENTRO DE CIENCIAS DO HOMEM
LABORATÓRIO DE ESTUDOS DA SOCIEDADE CIVIL E DO ESTADO

**Centralização, desigualdades territoriais e gastos sociais na federação
brasileira (2007 – 2011).**

RAPHAEL DE OLIVEIRA SOARES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Hugo Alberto Borsani Cardoso

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2016

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do **CCH / UENF**

017/2016

S676 Soares, Raphael de Oliveira.

Centralização, desigualdades territoriais e gastos sociais na federação brasileira (2007 – 2011) / Raphael de Oliveira Soares. – Campos dos Goytacazes, RJ, 2016.

94 f.

Orientador: Hugo Alberto Borsani Cardoso.

Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2016.

Bibliografia: f. 81 - 88

1. Centralização Política. 2. Federalismo Fiscal. 3. Desigualdade Territorial. 4. Gastos Sociais. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD – 336.981

CENTRALIZAÇÃO, DESIGUALDADES TERRITORIAIS E
GASTOS SOCIAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA (2007 – 2011)

RAPHAEL DE OLIVEIRA SOARES

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências Humanas da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do título de mestre em Sociologia Política.

Aprovado em 29 de março de 2016.

Comissão examinadora:

Prof.Dr. Nilo de Azevedo (UENF)

Prof.Dr Mauro Macedo (UENF)

Prof.Dr.Paulo Magalhães (UFES)

Prof.Dr.Hugo Borsani (UENF) Orientador

“Descabidos hieróglifos não inscrevas no escudo, que, quando tudo é figura, com pontos ruins se envida. Se no dedicar te humilhas, não se te dirá por chufa ‘Que Dom Alvaro de Luna, que Anibal de Cartago, que rei Francisco em Espanha vem queixar-se da fortuna!’

Se não quis Deus nas alturas que saíesses tão ladino como o negro Juan latino, recitar latim recusas. Não te arvores em agudo, nem te figures filosofo, pois, torcendo muito a boca, dirá o que entende as tretas, bem ao pé da tua orelha: ‘Para que me vens com logros?’”

Cervantes, Miguel. Dom Quixote, Vol.I.

Agradecimentos:

Agradeço ao meu pai, minha mãe e meu irmão, por serem tudo na minha vida.

À minha família e amigos, pela descontração proporcionada constantemente.

À UENF, amigos, professores e instituição, pelo companheirismo e pelas oportunidades.

À Faperj, pela bolsa concedida.

À nossa senhora auxiliadora, pela proteção.

Resumo:

Sistemas políticos federativos são notórios por promoverem possibilidades institucionais de expressão da pluralidade e heterogeneidade de seus membros. Nesse sentido, o federalismo brasileiro foi visto, durante algum tempo, como demasiado “robusto”, tendo em vista um suposto excessivo fortalecimento das unidades subnacionais, adquirido após a promulgação da Constituição Federal de 1988. No entanto, esses consensos estabelecidos sobre o funcionamento do federalismo nacional estão sendo objeto de revisões e verificações. Com efeito, há dimensões de nosso arcabouço institucional, que vem sendo ressaltadas por várias pesquisas, que são centralizadoras e tem a capacidade de promover a homogeneidade e a atenuação das diferenças entre os entes federativos. Tendo em vista a multiplicidade de pontos em que a dinâmica federativa pode ser abordada, enveredaremos por uma tentativa de análise do impacto das relações federativas na redução da desigualdade fiscal entre os seus membros, apreendendo o impacto redistributivo das transferências intergovernamentais, e, alternativamente, o nível de dependência dos municípios brasileiros em relação a essas transferências. Em um segundo momento, verificaremos a extensão em que a normatização federal consegue constranger os municípios a alocarem seus recursos em setores específicos de política pública, em especial em saúde e educação, promovendo esforços de homogeneização da prestação de alguns serviços básicos ao longo do território.

Palavras-chave: Centralização; federalismo fiscal; desigualdades territoriais; gasto social.

Abstract:

Political systems based upon federalism are notorious for promoting institutional possibilities of expression of their members' diversity. In this sense, Brazilian federalism was seen, after the 1988's constitution, as having empowered too much its members, encouraging them to diverge from one another, representing, as a consequence, a threat to the governability. Nevertheless, this consensus about the functioning of the Brazilian political system has been under some revisions and objections. There are some features, which have been pointed out by some scholars, that increase the power and the capacity of the Union in coordinating and imposing some degree of homogeneity on its members. Bearing in mind the plurality in which federal arrangements can be analyzed, we are going to delve into the fiscal relations among the members of Brazilian federalism, mainly related to fiscal transferences, in order to capture the Union's equalization capacity. In a second moment, we are going to put our focus on the expenditures of the municipalities, trying to figure out patterns of expenditures in specific public policies along the territory, such as health and education.

Key-words: Centralization; Fiscal federalism; Territorial inequalities; social expenditures.

Lista de Tabelas:

Tabela 1. Leis complementares com efeito federativo (1989-2006)

Tabela 2. Composição da carga tributária por esfera de governo (até 2007)

Tabela 3. Receitas brutas arrecadadas nos distintos níveis de governo. 2003 - 2007

Tabela 4. Variação do percentual do IR e do IPI destinado ao FPM.

Tabela 5. Receitas disponíveis segundo nível de governo, 2003 - 2007

Tabela 6. Composição per capita da receita corrente dos municípios por região. 2011

Tabela 7. Composição da receita corrente dos municípios por estado. 2011

Tabela 8. Percentual das despesas orçamentárias destinadas às políticas sociais nos municípios brasileiros. 2007-2011

Tabela 9. Percentual das despesas orçamentárias destinadas aos gastos em Saúde nos municípios brasileiros. 2007-2011

Tabela 10. Percentual das despesas orçamentárias destinadas aos gastos em Educação nos municípios brasileiros 2007-2011

Tabela 11. Percentual das despesas orçamentárias destinadas aos gastos em Ass. Social e Urbanismo nos municípios brasileiros. 2007-2011

Tabela 12. Média das despesas orçamentárias destinadas aos gastos em cultura, saneamento, habitação e previdência nos municípios brasileiros. 2007-2011

Índice:

Introdução.....	Pag. 9
Capítulo 1. Instituições políticas e implicações federativas. Um breve esboço.....	Pg.18
Capítulo 2. Desenho constitucional e instituições federativas.....	Pg. 35
Capítulo 3. Desigualdades territoriais, centralização e transferências fiscais.....	Pg. 47
Capítulo 4. Federalismo e Gastos Sociais.....	Pg 61
Conclusão: Algumas considerações sobre economia, politica e direito.....	Pg.75
Referencias Bibliográficas.....	Pg. 81
Anexo.....	Pg.89

I – Introdução.

O federalismo, como organização territorial do poder, é um dos traços históricos mais característicos do sistema político brasileiro, e é sobre sua dinâmica atual que nosso trabalho busca oferecer alguma contribuição. A redemocratização do país, na década de 1980, trouxe consigo o reestabelecimento das bases federativas da administração pública no território nacional e a emergência de um novo paradigma gerencial de Estado, mais adequados ao cenário de globalização dos mercados e desmonte das estruturas burocráticas vigentes sob o Estado desenvolvimentista. O restabelecimento da institucionalidade democrática propiciada pelo novo regime e o contexto macroeconômico no qual se inseria, com efeito, tornaram as interações entre os distintos níveis de governo elementos centrais para a governabilidade do sistema.

Não obstante a atualidade da importância da federação na conformação de nosso sistema político, é de se notar que, desde a independência, a relação entre o governo central e as elites regionais é reconhecidamente um fator decisivo da política nacional. Se nos remetermos aos clássicos do pensamento social brasileiro, perceberemos facilmente o tema na posição de destaque que lhe é devido. Como todo tema importante, por sua vez, também sempre esteve sujeito a diferentes abordagens da argumentação acadêmica. Poderíamos posicionar nomes da envergadura de um Sergio Buarque de Holanda e de um Gilberto Freyre como alinhados àqueles que buscavam tornar claros os impactos das relações patriarcais e regionais, típicas do mundo agrário, nos fundamentos do moderno sistema representativo que se buscava instaurar, lhes imprimindo, com isso, as marcas indelévels do personalismo, da cordialidade e da tendência ao apaziguamento, tão contrários à necessária ruptura que a instauração de uma ordem democrática reivindicava. As próprias características de nossa formação econômica e sociológica, nessa perspectiva, seriam determinantes para a conformação do papel precípua exercido pelas elites regionais no funcionamento de nossa ordem política.

Entretanto, também poderíamos citar uma longa tradição que se alinha no outro lado da argumentação, enveredando em proposições sobre centralização, formação de um estamento burocrático e patrimonialismo, como os importantes trabalhos de Raymundo Faoro e, mais recentemente, nos trabalhos de Simon Schwartzman. Em suas argumentações, parece consensual, como característica institucional primaz do sistema político nacional, a existência de uma forte estrutura

burocrática centralizada, que, através de uma dominação exercida por um estamento político, estabelece gramáticas autoritárias com a sociedade e com os agentes econômicos, tolhendo-lhes a autonomia e os incorporando em sua órbita. Ainda que muitas das asserções formuladas a favor da centralização, sejam elas de teor positivo ou normativo, como as de Oliveira Vianna, tenham vindo atreladas a promessas de modernização e democratização, sendo a centralização de poder e recursos o meio pelo qual seria possível alçar o país a uma ordem moderna, superando o atraso de seu passado fundiário, colonial e escravista, tal forma de organização do poder, no mais das vezes, traduziu apenas uma recomposição das elites, que, através de sua convergência no nível do Estado, buscavam obter meios de não perder sua posição de influência, a despeito de uma possível deterioração de suas posições como agentes econômicos, como o não menos clássico Vitor Nunes Leal (2012) nos mostrou sobejamente.

Nos dias atuais vemos essa mesma temática sendo apropriada pelas diversas disciplinas das ciências sociais. O debate acadêmico que se seguiu à promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88) no âmbito da sociologia política e da ciência política, no concernente ao formato das instituições políticas adotado pela federação brasileira, também tem como característica o direcionamento de suas análises para a identificação da presença e predomínio de tendências centrífugas ou, alternativamente, para o prevalecimento de forças centrípetas a regerem o sistema político brasileiro. Na ciência política, a polarização e a divergência desses diagnósticos acerca das forças de dispersão e aglutinação, por sua vez, tenderam a difundir-se pelos diversos subcampos da disciplina, estendendo-se tanto ao funcionamento do sistema partidário-eleitoral e ao comportamento parlamentar, quanto ao modelo de constituição adotado pelos constituintes, indo até a estrutura fiscal da federação e conectando-se, enfim, com todos os grandes temas da dinâmica política nacional.

No entanto, para além da identificação de tendências regionais ou centralizadoras, presentes em todas essas áreas de pesquisa, nós gostaríamos de chamar atenção, seguindo as premissas dos trabalhos de Marta Arretche (2012), para a necessidade de se estudar o federalismo em sua própria especificidade, como instituições *sui generis*. Estudar o federalismo em sua especificidade nada mais é do que investigar o espaço de autonomia aberto aos distintos níveis de governo, principalmente reconhecendo as distintas dimensões na qual atuam e os respectivos condicionamentos institucionais aos quais estão submetidos.

Feitas essas considerações, tomamos como hipótese central de nosso trabalho que, a despeito das inúmeras tendências centrífugas existentes no sistema político mais amplo, a orientação que preside, contemporaneamente, a dinâmica federativa brasileira, é a da centralização, sobretudo no que tange a sua estrutura fiscal e ao seu padrão de produção de políticas públicas. Assim, um passo central de nossa análise consistiu em desmembrar as distintas dimensões de autonomia com a qual lidam os entes constituintes da federação, as categorizando como autonomia política, fiscal e administrativa. Após o cumprimento dessa etapa, concentramos nosso esforço principalmente na detecção das tendências centralizadoras que a estrutura institucional vigente exerce sobre a dimensão fiscal e a administrativa da gestão municipal. De um ponto de vista normativo, também buscamos questionar o quanto tais características institucionais têm a capacidade de levar a cabo princípios valorativos, contidos na CF88, de redistribuição fiscal, capacitando minimamente as estruturas administrativas locais e, concomitantemente, lhes possibilitando tornarem-se agentes de provisão de serviços sociais homogêneos a toda população brasileira.

A formação do orçamento público, com efeito, vem se tornando, contemporaneamente, um *locus* importante para as análises sobre as relações de força e as orientações normativas predominantes em um dado sistema político, de modo que, dos diagnósticos usuais que enxergavam a formação do orçamento como um processo estritamente técnico, vem se tornando consenso que o processo de formação e execução das receitas governamentais é estreitamente condicionada por parâmetros políticos e acordos entre os diversos segmentos das sociedades (Norton e Elson, 2002). Nesse sentido, o caso brasileiro se torna deveras interessante pela extensa quantidade de gastos constitucionalizados, i.e., obrigatórios. Assim, se o federalismo é um dos elementos cruciais na dinâmica do sistema político como um todo, parece evidente que o estado dessas relações esteja objetivada no processo de formação e execução das receitas orçamentárias municipais. O estudo da dinâmica fiscal da federação também nos parece bastante frutífero por propor diagnósticos distintos acerca do tão estudado pendulo federativo, daqueles elaborados por pesquisadores que incidem suas análises basicamente sobre os condicionamentos centrífugos das instituições eleitorais e partidárias sobre a dinâmica de poder prevaiente entre presidente, governadores e prefeitos. Ressaltamos ainda que, em nossa visão, tais perspectivas são mais complementares do que antagônicas e excludentes, denotando a complexidade da

realidade política nacional e o emaranhado de fatores que condicionam seu funcionamento.

Os estudos legislativos que predominaram na disciplina durante algum tempo, com ênfase nos incentivos e constrangimentos exercidos pelas instituições eleitorais e partidárias sobre o comportamento parlamentar, sobrepuseram, analiticamente, dimensões distintas do arcabouço institucional brasileiro. Assim, as análises que incidiam sobre a combinação supostamente explosiva entre multipartidarismo, representação proporcional com votação em listas abertas, mais presidencialismo, acabaram direcionando suas conclusões para cenários pouco otimistas em relação à estabilidade e a governabilidade do sistema político, extrapolando tais conclusões para a dinâmica federativa, identificando-o com um fenômeno conhecido como “federalismo predatório”.

O mapeamento de alguns desses argumentos que dominaram os estudos legislativos, com efeito, será a temática de nosso primeiro capítulo, onde tentamos reunir os traços que, segundo uma linha de interpretação, conformavam um ambiente que produziria a fragmentação do poder entre diversos atores políticos, principalmente os governadores. A permissividade das regras eleitorais e a facilidade de acesso à competição eleitoral e aos recursos políticos, como tempo de TV e participação no fundo partidário, por parte de pequenas siglas partidárias e de candidatos individualizados, gerariam poucos incentivos a realização de interesses nacionais e ao estabelecimento de partidos programáticos. Com efeito, segundo o conhecido modelo de análise do federalismo elaborado por Alfred Stepan (1999), os incentivos à nacionalização do comportamento parlamentar, existentes na legislação eleitoral, seriam justamente um dos elementos centrais na determinação se um dado sistema político constrange ou habilita o governo federal a intervir nas unidades subnacionais. Interessante notar que grande parte das abordagens que versavam sobre as regras de composição das arenas legislativas, seus condicionamentos sobre o comportamento parlamentar, e suas extrapolações para a dinâmica federativa, estava assentada em duas formulações teóricas norte-americanas, as quais exploraremos de forma mais detida à frente, sendo elas a “conexão eleitoral”, de autoria de David Mayhew, e o “modelo do segredo ineficiente”, de Shugart e Carey.

Sem embargo, tais modelos teriam como deficiência estabelecer uma visão demasiado atomista do processo político, não levando em consideração os condicionamentos partidários e constitucionais que inibem os agentes políticos a

atuarem de forma individualista, como meros capitaneadores de recursos para redutos eleitorais específicos. Os trabalhos que analisam o processo decisório a partir da dinâmica interna dos trabalhos legislativos, e o papel precípua exercido pelos partidos e pelos líderes partidários, inaugurados por Figueiredo e Limongi (1999), bem como o poder legislativo do presidente, dentre eles a capacidade de promulgar decretos com valor de Lei, as MPs, apontam para a existência de amplos mecanismos institucionais à disposição do executivo federal para o prevalecimento de sua agenda frente às demandas do poder legislativo, que supostamente representariam as forças de fragmentação, principalmente em sua contemplação dos interesses dos governos estaduais. Outros trabalhos de destaque, aos quais aludiremos, nas considerações sobre o comportamento parlamentar e sobre a consolidação partidária, e que constituem importantes subsídios para a detecção de orientações centralizadoras dentro do próprio sistema eleitoral e partidário brasileiro, são, principalmente, o de Santos e Amorim (2003), o de Pereira e Muller (2003), o de Meneguello (1998), o de Braga (2006).

Seguindo a rota de nossa explanação e de nossa verificação da prevalência de fortes tendências centralizadoras atualmente vigentes na federação, no segundo capítulo nos dedicamos à configuração assumida pela CF88, tanto em seus aspectos substantivos, no teor das políticas sobre as quais incide sua jurisdição, como em relação aos procedimentos adotados para a sua modificação, estabelecendo as condições e os parâmetros a serem observados em sua revisão e em seu emendamento. A carta magna brasileira, com efeito, não só ampliou o número de matérias de interesse de todos os níveis de governo, passíveis de sofrer alguma regulação pela normatização federal, como estipulou critérios relativamente pouco exigentes para a alteração do *status quo* constitucional, mesmo em matérias de interesse federativo. Assim, longe de nos depararmos necessariamente com um ambiente repleto de pontos de veto às ações da União, vemos um governo central juridicamente apto a homogeneizar e a estipular os padrões de produção de políticas públicas ao longo do território, estabelecendo marcos dentro dos quais estados e municípios passaram a ter que se mover, principalmente se levarmos em conta o processo de recentralização e coordenação instaurados sobretudo a partir do primeiro governo de FHC. Todas as emendas constitucionais com impacto sobre as políticas públicas, o federalismo fiscal e as relações intergovernamentais, promulgadas no período compreendido entre 1989 – 2010, foram sumarizadas no anexo I.

As características institucionais da Constituição de 1988, nesse sentido, exercem impactos de grande monta nas relações federativas, em especial em relação aos municípios, campo de estudo de nossa pesquisa. Não obstante o status de entes autônomos da federação, que lhes outorga margens de autonomia em diversas frentes, os parâmetros normativos dentro dos quais devem circunscrever os seus movimentos, no entanto, são colocados pelo governo federal. O que estamos alegando, entretanto, não é que os municípios não possuem autonomia alguma. A nossa proposição apenas segue a distinção conceitual estabelecida por Arretche (2012) entre duas dimensões de autonomia distintas: *policy-making* e *policy-decision-making*. Os governos subnacionais são fortes ao nível da implementação, ao passo que o governo federal se torna proeminente em suas capacidades de coordenação e gerenciamento das atividades dos outros membros, ao mesmo tempo em que também é o seu principal financiador.

Assim, notamos que em praticamente todos os campos de política pública, nos quais as unidades subnacionais podem empreender uma ação, há algum tipo de baliza posta pela União. Se atentarmos para o campo da representação política, por exemplo, veremos que as regras que estipulam, desde a quantidade de assentos no legislativo permitido a cada municipalidade, até as datas dos pleitos, e mesmo a estrutura jurídica que estabelece a relação entre executivo e legislativo, seguem diretrizes que são válidas para todo o território nacional. O campo tributário brasileiro, por sua vez, nos mostra que, mesmo que os entes constituintes tenham tributos que são de sua competência arrecadar, a base de incidência permitida para essa cobrança também é estipulada pela União, ou seja, o que cabe aos estados e municípios é a definição das alíquotas de seus impostos, lhes sendo vedada a possibilidade de tributar alguma outra atividade que não esteja prevista em lei.

O capítulo três da dissertação versa justamente sobre a formação das receitas orçamentárias dos municípios e seus parâmetros institucionais, buscando avaliar o nível de dependência existente em relação às transferências fiscais e a capacidade destas de realizar valores de equidade contidos na CF88, homogeneizando e capacitando os municípios de todas as regiões a serem, de fato, executores de políticas públicas. No Brasil, o governo federal se constitui como o principal arrecadador e também o principal legislador sobre as decisões de arrecadação e gasto dos governos subnacionais. No capítulo em questão, discriminamos os impostos devidos a cada nível de governo. As transferências fiscais, como contrapartida, muitas delas constitucionalizadas, se constituíram como um elemento central no estabelecimento de compromissos e alianças

políticas entre as distintas esferas de governo. Seus parâmetros de funcionamento são objeto constante das contendas políticas, cada grupo buscando basear as distintas modalidades de transferências em parâmetros que lhe sejam mais favoráveis. As alterações sofridas pelas alíquotas destinadas ao FPM, em períodos de transição política, também foram expostas no capítulo.

Para além da temática da formação orçamentária dos municípios, e ainda no terreno da centralização e da coordenação federativa, veremos, no último capítulo, que, no que tange à livre disposição de seus recursos, há um movimento de vinculação de parcelas mínimas das receitas orçamentárias a setores específicos de política social, como saúde e educação. Ao analisarmos o dispêndio dos municípios nas políticas setoriais, percebemos que há, claramente, o impacto das prescrições constitucionais nas preferências alocativas dos prefeitos, tendo em vista o alto percentual de seus orçamentos que são destinados às políticas reguladas. No intuito de colocar esses resultados em perspectiva, a nossa análise também buscou abranger as políticas sobre as quais não incide nenhuma espécie de regulação federal compulsória, se detendo, com mais profundidade, nas duas políticas que foram alvo de maiores aportes orçamentários por parte dos municípios, depois das políticas de Saúde e Educação, sendo elas as políticas de Assistência social e Urbanismo. Todas as políticas setoriais que dependem da discricionariedade dos prefeitos, tomadas em sua totalidade, se mostraram mais sensíveis ao ano eleitoral, 2008, do que as políticas constitucionalizadas, apresentando uma retração no ano seguinte, o de 2009, como será mais bem explicado no capítulo quatro.

Na conclusão, buscamos tecer algumas considerações mais amplas sobre as relações entre instituições políticas, conjunturas econômicas e arcabouços jurídicos, i.e., as relações entre política, economia e direito. Como aludido anteriormente, as análises do sistema político brasileiro, difundida principalmente à época da redemocratização, apontavam um excessivo número de pontos de veto, de atores políticos, em decorrência do federalismo e das regras eleitorais e partidárias, que, defrontados com uma conjuntura econômica adversa, não teriam a capacidade de implementar reformas “progressistas”. No entanto, diversos estudos, discutidos ao longo de nosso trabalho, apontavam para a necessidade de atentar-se para os limites institucionais dentro dos quais esses chamados “pontos de veto” tinham que atuar, discriminando e especificando a trama de possibilidades e constrangimentos existentes dentro dos distintos âmbitos nos quais sua autonomia pode ser exercida. Assim, não seria a simples instauração de um

sistema partidário-eleitoral permissivo que tornaria a federação brasileira altamente descentralizada, porque o conjunto das instituições dentro dos quais os agentes atuam são plurais, e as relações de força que predominam dentro de cada um desses espaços são autônomas, ainda que em constante interação.

Nesse sentido, nos planos fiscal e tributário, as conquistas alcançadas pelo governo federal, em termos de modernização da arrecadação, criação de impostos, criação de um sistema de proteção social, enfim, a reestruturação da própria administração pública através da centralização inserida em governo de viés tecnocrático, como o foi a ditadura militar, não foram revertidas pela instauração de um novo regime. Dessa forma, o Direito, conquistado pela União em relação às unidades subnacionais, objetivado nas instituições que regulam suas interações, não foi revertido pela conjuntura política que se apresentou na década de 1980. O conjunto de favorecimentos jurídicos com que contava o governo federal não só permaneceu como lhe deu respaldo para ampliar, posteriormente, a sua primazia dentro do sistema político nacional. A constitucionalização de uma agenda social e a vinculação dos gastos subnacionais foi um corolário desse processo.

Por fim, buscamos levantar o seguinte questionamento. Se, por um lado, a constitucionalização de uma agenda de governo transforma em realidade direitos prescritos na Constituição, retirando da barganha política e das vicissitudes econômicas a capacitação dos orçamentos municipais, através das transferências intergovernamentais, e o comprometimento com políticas sociais, mediante a vinculação de receitas, por outro lado podemos questionar o quão democrático é esse modelo e, mesmo, o quão eficiente ele é em termos de adaptação a conjunturas econômicas e políticas sempre dinâmicas e transitórias. Nosso trabalho, assim como o de outros pesquisadores citados no capítulo quatro, mostra que há um “núcleo duro” dos gastos orçamentários dos municípios destinado às políticas reguladas, cuja variação ao longo dos municípios brasileiros se apresenta pequena, situando-se todos ao redor do valor médio. Tais achados nos fazem concluir que os programas partidário-ideológicos dos governos municipais se vêm se tornando quase irrelevantes frente a sua limitada capacidade de produzir políticas. Dito de outra forma, os constrangimentos jurídicos-institucionais fazem com que as forças políticas, atuantes em uma situação contingente, não tenham capacidades, mesmo que legitimados pelas urnas, para pôr projetos de governo divergentes em prática. Quão democrático é essa situação, tendo em vista o potencial esvaziamento da esfera política local? Quais são as interações dessa

institucionalidade com a conjuntura econômica no início desse século XXI? Discutimos, algumas possibilidades de resposta para essas perguntas na conclusão.

Capítulo 1. Instituições políticas e implicações federativas.

“É nas combinações mais frequentes entre características institucionais, e não em sua presença isolada, que a lógica e a especificidade de cada modelo emerge.”

Sergio Abranches (1988)

No presente capítulo, pretendemos traçar um breve sumário de alguns contornos adquiridos pelo sistema político brasileiro, pós-promulgação da constituição federal de 1988, chamando atenção para suas múltiplas dimensões e seus possíveis impactos sobre as relações intergovernamentais, i.e., o federalismo. Focaremos, por agora, na reconstituição de algumas discussões sobre o presidencialismo de coalizão e, principalmente, no delineamento da atual configuração do sistema partidário-eleitoral e suas reverberações no comportamento dos legisladores nacionais. Trataremos, assim, dos traços institucionais que conformam a atuação partidária e parlamentar, tanto no campo eleitoral quanto no campo legislativo, identificando as dinâmicas que estruturam a trajetória dos legisladores e dos partidos em suas estratégias eleitorais e em seu comportamento legiferante. Longe de pretender esgotar qualquer uma dessas dimensões, que contribuem para conformar as funções dos partidos e as estratégias adotadas pelos parlamentares, o delineamento de algumas de suas tendências principais subsidiará o tema central de nossa análise, qual seja, o federalismo, tendo em vista que esses arranjos institucionais têm a capacidade de criar ou não incentivos à nacionalização das ações políticas. Tal intuito, com efeito, se justifica por posicionar nosso objeto de estudo, o federalismo, dentro de um campo mais amplo de discussão sobre a dinâmica política brasileira, no qual diferentes análises se concatenam ou se opõem para formar múltiplos diagnósticos acerca do estado das relações de poder dentro do sistema político como um todo, isso é, quais interesses específicos, os nacionais ou os regionais, se encontram posicionados em condições mais favoráveis para o cumprimento de suas agendas de governo e de seus interesses.

Desse modo, é preciso notar que o federalismo, como arranjo institucional específico, é um aspecto constitutivo de um conjunto formado por outras instituições políticas, que, juntas, conformam o funcionamento do sistema político como um todo. Tais considerações são importantes por nos mostrar que as distintas instituições se interpenetram continuamente, estabelecendo relações de interdependência que talvez tornem demasiado árduas quaisquer tentativas de uma relação causal unívoca, tão

comuns na literatura, do tipo 1) o sistema eleitoral-partidário, com seus incentivos a atuação individualista dos parlamentares, os induziria a um alinhamento com os governadores de estado, fazendo o pendulo federativo se posicionar de acordo com interesses regionais ou 2), inversamente, o executivo federal disporia de prerrogativas legislativas suficientes para impedir uma atuação regionalista dos parlamentares federais, tendo como seus principais mediadores os líderes partidários e a influencia que eles exercem sobre seus liderados e sobre os trabalhos legislativos, ou, ainda (3), como no caso da indagação específica de nossa pesquisa, que o aumento das receitas disponíveis aos entes subnacionais e a conquista da autonomia para dispor de seus próprios recursos teriam tornado o federalismo brasileiro excessivamente descentralizado e competitivo.

Isso posto como preambulo, devemos notar que a inauguração do atual regime político brasileiro teve que lidar com, basicamente, três situações. Por um lado, os agentes à época se depararam com uma conjuntura macroeconômica específica, que colocava os quadros mais gerais das possibilidades de ação abertas aos indivíduos e grupos políticos, constringidos por imperativos históricos de acumulação do capital aos quais as economias nacionais deveriam adaptar-se. Por outro lado, os agentes também tinham que transitar dentro do legado institucional deixado pelos regimes anteriores, que, de modo algum, podia ser varrido para o lixo, tendo em vista que esse legado se constituía, sobretudo, como a necessária ossatura institucional dentro da qual os agentes políticos transitaram até então, sendo parte constitutiva de seu *habitus* político. Como ultimo elemento, havia ainda as correntes de ideias principais que buscavam interpretar, oferecer diagnósticos e propor orientações para as problemáticas históricas que são colocadas frente aos agentes historicamente situados. Nesse sentido, ao nos atermos às orientações propostas pelos teóricos do institucionalismo histórico, articulando as três dimensões explicativas citadas, buscamos reconstruir cenários que não pareçam nem demasiado deterministas, regidos por forças quase “metafísicas” da economia ou das instituições, nem, tampouco, que confirmem demasiado poder às ideias e às vontades individuais, conformando um voluntarismo exacerbado aos agentes, anulando os condicionamentos inexoravelmente exercidos pelos ambientes histórico e institucional (Steinmo, 2008; Immergut, 2007).

Assim, o cenário macroeconômico que se apresentou ao Brasil, no período da terceira onda mundial de democratização, atravessada pelos países do leste europeu e da América Latina, é marcado pela conjunção de alguns acontecimentos. A crise do

petróleo, que impactou severamente as econômicas ao longo de todo o planeta; a depreciação das moedas nacionais, alcançando níveis intoleráveis de inflação; a emergência de outras potências globais, redundando no aumentando da concorrência mundial e na “fuga de capitais”, que inviabiliza, por sua vez, a manutenção do *welfare state* em moldes universalistas; a queda do “socialismo real” e a abertura dos mercados mundiais ao capital financeiro; ou seja, houve uma miríade de ocorrências que tornavam a “globalização” algo complexo e que requeria, para seu manejo, de mentes políticas preparadas. No plano nacional, essas ocorrências serviram para colocar o Estado brasileiro diante da falência das contas públicas, de sua incapacidade de arcar com o serviço da dívida externa, tornada mais severa pela depreciação da moeda brasileira, levando o Estado a uma asfixia financeira que lhe impedia de continuar desempenhando o papel de principal agente econômico da econômica nacional.

No plano das propostas institucionais, pode-se dizer que, desde o fim da segunda guerra, da “segunda onda de democratização”, as discussões acadêmicas sobre as configurações institucionais mais adequadas aos distintos países abundaram. Desde o seminal trabalho de Robert Dahl (2012), tem-se discutido a melhor forma de estabelecer sistemas políticos competitivos e inclusivos, que tenham a capacidade de, frente a estruturas econômicas e sociais concretas, formarem um quadro poliárquico, onde prevaleçam mecanismos consistentes de *checks and balances* e que possam, por seu turno, garantir a preservação dos direitos de propriedade e os das minorias, instaurando, ao fim e cabo, um Estado de Direito. À época da redemocratização brasileira, os consensos estabelecidos sobre as melhores configurações institucionais a serem adotadas, de modo a tornar viável a materialização dos princípios liberais e democráticos acima citados, baseavam-se, principalmente, na influência de um teórico: Juan Linz (Limongi, 2006). A ideia central de Linz era que regimes presidencialistas teriam menos probabilidades de proporcionarem estabilidade política do que sistemas parlamentaristas. A imbricação dos poderes, nesse segundo sistema de governo, teria a possibilidade de fazer com que os interesses do executivo e do legislativo se coadunassem de forma mais fácil. Nos regimes presidencialistas, onde havia uma separação muito mais clara entre os poderes, e, principalmente, devido à fonte de suas legitimidades serem distintas e independentes umas das outras, tendo em vista que os cidadãos votam direta e separadamente para os cargos do executivo e do legislativo, o potencial para o conflito e a paralisia decisória, segundo Linz, seria muito maior.

No entanto, o imaginário dos agentes políticos brasileiros, à época, estava em contato não só com os desenvolvimentos e prescrições teóricas vigentes no plano internacional, como também havia, bem presente, as lições do período democrático anterior, i.e., o regime político vigente entre os anos de 1946-1964. Nesse sentido, parece ser ponto pacífico, na literatura (Santos, 1997; Figueiredo e Limongi, 2001), que a raiz do problema político que levou ao golpe militar e a interrupção da democracia estava no embate incontornável entre o executivo e o legislativo. O conflito entre os poderes, com efeito, teria sido uma decorrência de um legislativo excessivamente fragmentado entre as diversas siglas, decorrência do multipartidarismo e da representação proporcional, incapacitando o executivo de ser o eixo gravitacional do sistema político. A adoção, pela CF88, dos mesmos procedimentos de formação das instâncias decisórias deveria levar, como consequência, aos mesmos impasses. Portanto, as proposições que advogavam o parlamentarismo como o melhor sistema de governo visavam, justamente, remediar uma situação em que o excessivo número de atores, com forças suficientes para se constituírem em pontos de veto para a execução da agenda governamental, poderia constituir-se em empecilho à governabilidade do sistema político.

Importante e influente artigo de Sergio Abranches (1988), publicado à época da constituinte brasileira, também direcionava seu diagnóstico acerca das escolhas institucionais feitas pelo sistema político, no sentido de alertar para o perigo à instabilidade institucional do país que representava a combinação específica de alguns elementos, como o presidencialismo, o multipartidarismo e a representação proporcional, e que poderia redundar, com efeito, em um quadro de perene antagonismo entre o legislativo e o executivo, indo ao encontro do vaticínio de Juan Linz. Segundo o autor do artigo “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, nenhuma das democracias bem consolidadas do mundo tinha adotado essa combinação institucional específica em seu sistema político. A fragmentação dos partidos representados no congresso nacional, ainda que não fosse uma particularidade brasileira, se agravava devido ao fato de haver uma independência muito maior do executivo, em um sistema presidencialista, em relação aos recursos do poder disponíveis, do que haveria caso tivéssemos tratado de um primeiro ministro em um regime parlamentarista. Dessa forma, os presidentes, com muito maior discricionariedade na alocação dos recursos físicos do Estado, colocava-se em uma posição delicada frente ao legislativo, tendo em vista querer utilizar de suas prerrogativas da maneira que mais lhe

convêm, ao mesmo tempo em que não podia prescindir de sustentar maiorias legislativas de apoio.

Dado esses elementos, para Abranches, o presidencialismo de coalizão seria caracterizado pelo alto risco, dependendo a sustentabilidade das alianças do desempenho corrente do governo, o que se torna problemático tendo em vista que governos estão constantemente sujeitos às intempéries conjunturais e às mutações sociais e econômicas com as quais tem que lidar de forma corriqueira. As dificuldades se agravam, sobretudo, quando consideramos o nível de complexidade alcançado por um mundo pós-moderno, no qual as classes se desmembram em frações e em interesses setoriais e as dinâmicas culturais engendram novas identidades étnicas e de gênero, contribuindo para uma alta fragmentação e pluralização do tecido social. Toda essa fragmentação e o desaparecimento dos antigos balizadores da ação política, acrescidas ao processo de democratização política e de acesso à justiça, verificadas no Brasil, tem como efeito a materialização de múltiplas demandas no aparelho de Estado, que, sendo chamado a interceder por todos, vê sua capacidade de racionalizar os meios e os recursos disponíveis seriamente abalada pela escassez dos recursos, redundando inevitavelmente na possibilidade da criação de amplos descontentamentos nos diversos setores sociais e políticos.

Parte da causa da adoção de mecanismos institucionais demasiado inclusivos, na CF88, residia na fragilidade na qual se encontravam os antigos mecanismos autoritários de poder e na emergência desses novos atores, que, antes cerceados, agora buscavam, no regime recém-inaugurado, institucionalizar suas possibilidades de participação. Assim, a incorporação da possibilidade de ação de múltiplos atores dentro do sistema político teria gerado, para Lamounier (1992), um cenário demasiado consociativo, que teria como efeito se constituir, na prática, mais para bloquear do que para tomar decisões. O formato institucional adquirido pela federação brasileira parecia apresentar-se, nos requisitos de sua operacionalização, em um entrave de grande monta às reformas de modernização econômica, social e política que o país precisava, urgentemente, atravessar.

Nesse ponto é preciso fazer menção a outro teórico de grande influência, à época da constituinte, e que também emprestou o seu aparato conceitual para diagnosticar o tipo de poliarquia adotado pelo Brasil: Arend Lijphart (1999). O par de

conceitos majoritário/consociativo¹, cunhado por ele, tem por utilidade classificar o conjunto das poliarquias modernas de acordo com o padrão de governabilidade adotado pelos distintos países. Esses padrões, por sua vez, seriam definidos pelo efeito proporcionado pela conjunção das instituições de um país, tomados em sua totalidade, e que dariam o tom, que indicariam o modo como o poder é exercido dentro de um sistema político específico. Assim, a vantagem fundamental advogada em relação ao modelo majoritário estaria na sua melhor capacidade de “governabilidade”, entendida como a capacidade do governo implementar sua agenda, de forma mais eficiente e eficaz. A vantagem do paradigma consociativo, por sua vez, estaria posta na “representatividade”, no controle das maiorias e na “deliberação” das políticas públicas entre as principais forças políticas. Durante a década de 1980, com efeito, os argumentos e o apoio a favor do modelo consociativo teriam se multiplicado, ao longo das recém-inauguradas democracias. Um dos motivos da adoção de suas instituições pelos constituintes brasileiros, segundo Bolivar Lamounier (1992), seria que as instituições que formam um padrão consociativo de governo seriam aquelas que, idealmente, seriam mais “democráticas”, formando um ambiente institucional no qual o poder da maioria estaria constringido o máximo possível pelo acesso ao sistema político que as minorias haviam adquirido, e qualquer proposição em favor de uma

¹ Um Padrão majoritário de governo é aquele no qual o partido detentor da maioria dos votos está no comando; é o tipo de ordenação institucional encontrado em países relativamente homogêneos, em termos étnicos e socioeconômicos (o exemplo típico é o sistema político inglês). O padrão majoritário se caracterizaria por ser exclusivo e competitivo, possibilitando, com efeito, a identificação de programas mais bem definidos aos olhos da opinião pública. A oposição ficaria tolhida do poder enquanto oposição. Algumas de suas instituições típicas seriam: sistema parlamentarista, bipartidarismo, executivo constituído por um só partido, governo centralizado e unitário e instituições flexíveis, que podem ser mudadas por simples maiorias. Nas considerações de Lijphart (1999), em países heterogêneos um governo majoritário seria um governo não democrático, pois minorias teriam, continuamente, seu acesso negado ao poder, sentindo-se, com efeito, discriminadas e excluídas das tomadas de decisão. O modelo consociativo, por outro lado, se caracterizaria pela busca do maior consenso possível. Esse padrão de organização do poder político seria mais típico em países heterogênicos, seja essa heterogenia expressa em termos socioeconômicos, étnicos, religiosos, etc. O sentido do modelo seria incluir a possibilidade de participação do maior número de atores possíveis, viabilizando a participação e o estabelecimento de compromissos entre o maior número de segmentos sociais possíveis, i.e., o sistema político de teor consociativo se caracterizaria por um elevado número de checks and balances, de modo a conformar um ambiente institucional com um número considerável de veto points. Dentre as principais instituições típicas desse modelo estão: Sistema presidencialista com divisão de poderes, multipartidarismo associado a governos de coalizão, Federalismo, Constituição escrita com preservação dos direitos das minorias, entre outros. (Lijphart, 1999).

maior celeridade no exercício do poder seria visto, pelo contrário, como entulho do autoritarismo.

No entanto, para além do endosso internacional que recebeu o consociativismo, o questionamento que vem acompanhando esse paradigma governamental, e tem sido pertinente para o caso brasileiro, é o nível de eficácia que o sistema político é capaz de lograr frente aos desafios impostos pela complexidade da dinâmica contemporânea da economia. Os ajustes fiscais fazem parte da agenda hodierna dos governantes nacionais. Em uma econômica globalmente conectada, as estruturas econômicas devem ajustar-se aos impulsos externos o mais rápido possível, de modo que os elementos que compõem o sistema produtivo, sejam eles as onerações tributárias, os encargos trabalhistas e, mesmo, a necessidade de capacitação da infraestrutura do território, estejam aptos a responderem, prontamente, às oportunidades e aos desafios colocados pela macroeconomia. Nesse sentido, um sistema econômico que esteja excessivamente travado pela dinâmica morosa de um sistema político qualquer pode representar perda de eficiência para a economia de um dado país, e é de acordo com isso que se faz pertinente a asserção de Alfred Stepan (1999), que assevera que um dos componentes essenciais de uma democracia duradoura é, justamente, sua eficácia. Portanto, se um sistema político encontra-se emperrado, de modo a não conseguir resolver os problemas, de diversos teores, que lhe são postos, cotidianamente, isso tem um impacto direto na sua capacidade de implementação de políticas públicas, sejam elas redistributivas ou regulatórias. Assim, um questionamento que existiu no período da redemocratização brasileira, e que nos parece possuir um nível de generalidade muito alto, o que o atesta sua perenidade, e que poderíamos ousar dizer que é um dilema que acompanhará todos os sistemas políticos democráticos, enquanto esses existirem, é a busca da melhor equação entre capacidade executiva e decisória, por um lado, e representação e deliberação, pelo outro.

Elencado como um os principais elementos a constituir-se como entrave a governabilidade da União, com efeito, o sistema partidário-eleitoral brasileiro tem sido alvo de inúmeras críticas, que veem no atual arranjo a instancia de difusão de lógicas individualistas, paroquialistas, centradas em um fisiologismo que, alguns diriam, tem se tornado uma característica imanente ao próprio sistema, algo que estaria devidamente impresso em seu DNA. O suposto funcionamento regionalista das instituições partidárias e eleitorais exerce claros impactos na dinâmica intergovernamental, e a

conexão entre o funcionamento do sistema partidário-eleitoral e a dinâmica federativa, com efeito, está presente em grande parte das pesquisas sobre a segunda temática.

Stepan (1999), em importante trabalho conceitual sobre o federalismo, constrói um modelo no qual os países federalistas existentes são classificados segundo a medida na qual as unidades subnacionais tem possibilidades de constringer ou habilitar a ação do centro, do *demos*, sobre suas próprias ações. Dessa forma, segundo suas categorias de análise, as poliarquias modernas poderiam ser localizadas em um *continuum* que iria dos extremos “*demos constraining*” até o “*demos enabling*”. Para operacionalizar tal modelo, o autor elenca algumas variáveis que nos permitiriam empreender tal classificação. Uma das variáveis-chave identificadas pelo autor, como capaz de dirimir a independência das unidades subnacionais em relação ao centro, seria a organização nacional dos partidos, sua disciplina e o grau de abrangência de suas decisões. Assim diz ele:

The more political parties are disciplined parties whose incentive systems, especially concerning nominations, privileges polity-wide interests over provincial and local interests, the more politywide parties can mitigate the inherent *demos*-limiting characteristics of federalism (Stepan,1999, pg.53).

Ainda que o estado da arte dos estudos legislativos no Brasil tenha se caracterizado pela controvérsia e pelas opiniões divergentes que suscita sobre a importância dos partidos e sobre o comportamento parlamentar, próprios da prática científica de uma maneira geral, mencionaremos alguns dos diagnósticos acerca dessa temática, que, não obstante não sejam conclusivas, serviram de matéria prima na formulação de difundidos diagnósticos a respeito do funcionamento do sistema político brasileiro. A primeira linha de interpretação que faremos alusão, nos estudos eleitorais e partidários, é aquela que se formou no período da Assembleia constituinte e da promulgação da Constituição de 1988, que se coadunam com análises mais lúgubres acerca do destino ao qual estava fadado o presidencialismo de coalizão brasileiro, e que posicionaria o Brasil, assim, no extremo “*demos constraining*” do modelo de Stepan.

Mainwaring e Linan (1998), nesse sentido, nos mostram que algumas regras institucionais adotadas pelos constituintes poderiam levar os parlamentares atuantes no congresso nacional a adotarem estratégias localistas, divergindo dos líderes partidários caso esses tentassem a nacionalização dos programas partidários. A votação em listas

abertas seria, segundo os autores, um dos elementos problemáticos dessa composição. Se as listas eleitorais fossem fechadas, os partidos decidiriam de antemão a ordem dos candidatos a serem eleitos, aumentando seu poder de influência sobre a atuação dos mesmos. Segundo seus críticos, a lista aberta adotada no Brasil contribuiu imensamente para o comportamento individualista dos candidatos, revertendo a relação de dependência idealmente desejada. Com esses estímulos institucionais, os deputados federais e senadores teriam incentivos para atuar de forma individualista, favorecendo seus interesses políticos pessoais em detrimento de projetos nacionais mais amplos. Importante notar, contudo, que o congresso constituinte foi realizado sob a vigência de um regime procedimental, a organizar os trabalhos legislativos, distinto daquele encontrado nas pesquisas acadêmicas feitas pós-1988, onde se verificou uma mudança em relação ao fortalecimento dos mecanismos de centralização do processo decisório a estruturar as relações entre executivo e legislativo.

As regras eleitorais também se fazem centrais por determinam como se formam as instâncias decisórias, i.e., estabelecem os critérios de alocação das cadeiras no congresso nacional e nas assembleias legislativas, o que se torna um elo importantíssimo na explicação da relação entre partidos, eleições e federação. Como aponta Braga (2006), com a exceção das disputas presidências, todas as outras contendas se desenrolam no plano das unidades subnacionais. Nesse sentido, o multipartidarismo e a representação proporcional trazem o plano das especificidades territoriais, de suas características demográficas, e os condicionamentos específicos que esses distintos mercados políticos exercem sobre as estratégias eleitorais dos candidatos e dos partidos.

O modelo de Stepan (1999) também apontou, como uma variável importante para o robustecimento de um modelo federativo qualquer, o tornando mais descentralizado, seria o grau de sobre-representação dos estados menos populosos e mais pobres. Para Claudio Couto (1997), a ideia de contrapor o poder político ao poder econômico tem levado, no caso brasileiro, ao paroxismo, discrepâncias essas notadas também por Anastasia e Nunes (2006). Historicamente, no Brasil, as regiões menos desenvolvidas economicamente tem tido, como contrapartida de seu atraso em relação às regiões mais ricas do país, a sua representação política ampliada para além do que a proporcionalidade direta de sua população sugeriria. A diferença entre a quantidade necessária de votos para eleger candidatos ao mesmo cargo, em diferentes estados, é temática corrente na literatura. Um agravante é que tal disparidade não se daria apenas

no senado, que seria, supostamente, a casa que representaria as regiões, enquanto a câmara dos deputados teria por função atuar na base da premissa: “um cidadão, um voto”. A constituição brasileira, por estabelecer um mínimo de oito cadeiras e um máximo de setenta cadeiras para cada estado na câmara dos deputados, acaba exacerbando ainda mais a disparidade da representação das unidades subnacionais no centro.

Sob a ótica da dinâmica federativa, pode-se interpretar que grande parte do empenho em criar novos territórios eleitorais pode ser, plausivelmente, percebido como um esforço da União e de elites políticas em debilitar o poder e a influencia de unidades econômicas mais desenvolvidas, como os estados do sul e sudeste. No período da redemocratização, entre 1985 e 1990, seis novos estados foram criados, acrescentando mais 48 deputados e 18 senadores nas arenas centrais (Samuels, 2006). Um abismo separando a população do estado de Rondônia, com 451.200 indivíduos, em 2010, para a de São Paulo, com 41 milhões. No plano dos municípios, entre 1989 e 2001, foram criados 1.181 novos municípios (Brandt, 2010). Não faz parte do escopo de nosso trabalho buscar as causas de políticas desse fenômeno, é nosso interesse apenas chamar atenção para interpenetração estreita que há entre o sistema político e as considerações territoriais.

As teorias que consideram as instituições eleitorais como instituições-chave para o entendimento do comportamento parlamentar têm como uma de suas principais premissas teóricas, seja tácita ou explicitamente, a formulação que, em ciência política, ficou conhecida como “conexão eleitoral”, em referencia a importantes trabalhos acadêmicos norte americanos, como os de David Mayhew e os de Anthony Downs. As proposições desses autores, com efeito, adotam, *a priori*, como axioma máximo de suas asserções, ser a motivação para reeleger-se o principal fator explicativo para entender o comportamento dos legisladores. Nesse quadro explicativo, tanto as regras que articulam o funcionamento do sistema eleitoral quanto o ambiente sociológico no qual atuam são centrais para o entendimento dos caminhos abertos a ambição individual, criando tanto estímulos que podem estimular o candidato a um comportamento individualista, em detrimento do partido, quanto o contrário, preocupando-se com o desempenho partidário frente a performance individual (Shugart e Carey, 1993)

Influente trabalho sobre o federalismo brasileiro, na alvorada do novo regime, foi o livro de Fernando Luiz Abrucio, “*Os barões da federação*”, que, tendo as premissas da conexão eleitoral subsumidas em suas proposições, direcionava seu

diagnostico no sentido de explicitar os elementos determinantes no robustecimento excessivo adquirido pela federação brasileira. O período de sua pesquisa compreendeu os anos entre 1991 e 1994. Para Abrucio (1998), o poder dos governadores de estado, não obstante tenham sempre tido protagonismo ao longo da historia politica do país, recrudescceu devido aos recursos de patronagem adquiridos por esses atores no novo regime, principalmente os bancos públicos estaduais, que, aliados a uma institucionalidade politica que lhes era amplamente favorável, devido a baixa incidência dos mecanismos disponíveis de *accountability* sobre suas ações, os transformavam em peças fundamentais no jogo político brasileiro. Eram aliados dos quais não se poderia prescindir o apoio.

Duas causas importantes da primazia desses atores no sistema político, e que constitui o cerne das considerações de Abrucio, tanto em termos de suas análises positivas quanto das prescritivas/normativas, são a obsolescência institucional da qual padecem os legislativos estaduais e o padrão de socialização caracteristicamente localista da politica nacional. O presidente da republica, por contraste, conta com um congresso bicameral e um sistema de *accountability* horizontal, quantitativa e qualitativamente muito superior ao ambiente institucional no qual atua o governador de estado. A fragilidade institucional das assembleias legislativas, sobretudo em termos tecnológicos e informacionais, é algo marcante mesmo no Estado economicamente mais rico da federação, São Paulo, como expõe a pesquisa coordenada por Regis de Castro Andrade (1998), trazendo evidencias robustas acerca da atuação meramente homologatória do legislativo estadual. A influencia que exerce o chefe do executivo estadual na composição dos membros do Tribunal de contas e do ministério publico, instituições centrais no estabelecimento de freios ao poder executivo, também contribui fortemente para o estabelecimento desse cenário. Assim, o poder dos governadores de estado constitui-se como um poder não republicano, isso é, como um poder não constringido por leis.

Para além dessas debilidades institucionais existentes no âmbito estadual, outras variáveis também são fundamentais para o entendimento de como se processa a conexão eleitoral, sendo as de teor socioeconômico importantes. O estudo do impacto das condições socioeconômicas no processo político brasileiro, com efeito, é longo. Vitor Nunes Leal (2012), no seu clássico livro de sociologia política “Coronelismo, enxada e voto”, nos dá indicações claras dos “efeitos perversos” que podem ser engendrados pela combinação de instituições políticas modernas com um ambiente

socioeconômico tradicionalista, marcado pelas lealdades e dependências pessoais, tornando improváveis a realização de princípios centrais da democracia representativa, como a deliberação e a participação, levando a uma inevitável deturpação do princípio da representação política..

Não obstante o Brasil de finais do século XX e início do século XXI já não seja aquele retratado por Leal, em termos do ruralismo e do isolamento de grande parte da população, uma das peças centrais de sua análise, a decrepitude econômica dos municípios interioranos, e seu impacto no sistema político, ainda mantém posição de destaque nas formulações da ciência política e da sociologia contemporâneas. O livro de Abrucio (1998), ao qual temos feito referência, tem os alicerces de suas proposições assentadas na dependência financeira da qual padece uma grande parte dos municípios brasileiros, resultando na imposição de condicionamentos incontornáveis a ação estratégica dos legisladores, que, especializados em atrair verbas para redutos eleitorais específicos, necessitariam cair nas graças do governador, *locus* dos recursos desejados, tendo em vista alcançar o seu objetivo de reeleger-se. Portanto, a conexão eleitoral funcionaria de modo que os governadores de estado, sendo os atores políticos com maior possibilidade de manuseio de recursos discricionários, ao mesmo tempo em que relativamente infensos aos mecanismos de *accountability* horizontal, deveriam ser cortejados pelos legisladores, sempre dispostos a agradar-lhes, sendo favoráveis a toda e qualquer matéria de seu interesse, mesmo que, desse modo, possam se colocar contra interesses nacionais.

A atuação paroquialista, nesse sentido, difundiu-se como sendo o diagnóstico consensual, nos diversos meios, acerca do comportamento parlamentar brasileiro. O seu impacto sobre o debilitamento do sistema partidário, o prejuízo trazido à consolidação das siglas partidárias e de suas agendas programáticas, da mesma forma, também teriam se tornado igualmente claros como consequência lógica de tal atuação. Tal *modus operandi* dos congressistas levaria a existência de um fenômeno identificado e definido pela literatura norte americana como “modelo do segredo ineficiente (MSI)” (Shugart e Carey, 1992). Segundo tal modelo, o eleitor não teria condições de estabelecer distinções nítidas entre a identidade dos candidatos, tendo em vista que esses não teriam, em seu histórico, uma atuação conectada com a formulação e implementação de políticas públicas de escopo nacional, ao mesmo tempo em que não guardariam uma adesão programática a certas concepções normativas de organização da sociedade,

vinculada a um projeto político partidário específico, tornando cada vez mais opacas as distinções que podem ser demarcadas entre as opções disponíveis no mercado eleitoral.

No entanto, a vigência do MSI no sistema político brasileiro está aberta a interpretações divergentes, como o tem sido (Amorim Neto e Santos, 2003). Nesse sentido, devemos explicitar que os sistemas políticos articulados pelo MSI seriam caracterizados por duas características institucionais que seriam responsáveis pelo seu funcionamento, sendo, a primeira, a existência de um presidencialismo dotado de extensas prerrogativas legislativas, e, a segunda, um ambiente institucional onde as lideranças partidárias exercem pouca liderança sobre seus liderados. Nesse ponto jaz a dúvida. O clássico trabalho de Figueiredo e Limongi (2001), com efeito, representou um divisor de águas nos estudos sobre o legislativo, centrando sua análise na estrutura de suas relações com o poder executivo e o papel exercido pelos partidos como mediadores dessa relação, sobretudo em suas capacidades de coordenação parlamentar. O desvelamento desse papel assumido pelos partidos no sistema político representa, fundamentalmente, um questionamento ao segundo pilar do MSI.

As prerrogativas legislativas com as quais conta o presidente da república, dentre elas o poder de editar medidas provisórias e a exclusividade legislativa em determinadas áreas de política pública, como matérias orçamentárias e administrativas, juntamente com o instituto do colégio de líderes, seu poder de requerer tramitação das matérias em caráter de urgência e o de nomear e destituir os membros de suas bancadas para as comissões, dentro outras capacidades, conformam um ambiente institucional amplamente distinto daquele existente no primeiro período democrático, e que esteve subjacente em muitas análises contemporâneas sobre a multiplicidade de pontos de veto existentes no sistema político. As regras de ocupação das funções de organização dos trabalhos legislativos, como a composição da mesa diretora, por basearem-se em princípios de proporcionalidade partidária, contribuem para a centralização e concentração do processo decisório, aglutinando as forças políticas. O que se percebe, desse modo, é que o comportamento individualista e localista dos parlamentares, apregoado por tantos, não encontraria espaço para expressar-se dentro do congresso nacional, ao mesmo tempo em que a irrelevância dos partidos políticos no sistema político brasileiro se mostra uma formulação envolta em grandes controvérsias.

Segundo os dados coletados e analisados por Figueiredo e Limongi (2001), que abrangem o período de 1989 – 1994, o percentual de leis aprovadas, que foram de autoria do executivo, excede em muito o percentual de aprovação das leis de autoria do

próprio legislativo. O tempo médio de tramitação das propostas, e a maior celeridade verificada nas que são provenientes do executivo, também é um indicador robusto da primazia de sua primazia no controle da agenda do legislativo. Não obstante, como os autores mesmos observam, deve haver uma matização na interpretação dos dados, no sentido de que muita da legislação enviada pelo executivo ao congresso já está previamente negociada, ao passo que as proposições dos parlamentares devem percorrer o escrutínio de seus pares, tornando a tramitação de suas matérias mais morosa. Todavia, o que parece claro é que a consolidação das bases da negociação do executivo com o legislativo, mediada pelas lideranças partidárias, parecem ter se mostrado sólidas o suficiente para por sérias dúvidas sobre a dificuldade de governabilidade e a perene possibilidade de conflito entre os poderes, que tantas discussões provocaram.

Nesse sentido, Marta Arretche (2012), ao investigar a capacidade das unidades subnacionais em impor seus interesses nas arenas centrais, isso é, buscando o entendimento de em que medida os legisladores nacionais atuam em termos estadualistas, ao invés de partidários, também chegou a resultados que interpelam os proponentes da existência de um Modelo do Segredo ineficiente na atuação dos congressistas brasileiros. Através da observação da tramitação de todas as propostas legislativas que afetaram os interesses das unidades constituintes de 1989 a 2009, subtraindo-lhes autonomia, na câmara dos deputados e no Senado, a autora chegou à conclusão de que o pertencimento partidário é o principal fator explicativo do comportamento parlamentar das bancadas estaduais, mesmo em matérias que afetavam diretamente os interesses das unidades subnacionais, resultados que exploraremos melhor no próximo capítulo.

Outro fator de suma importância para o estabelecimento da consolidação partidária, atestando sua relevância no sistema político e sua progressiva institucionalização, é o acesso aos recursos de patronagem que a redemocratização vem garantindo aos partidos e às unidades subnacionais. A instauração do novo regime, marcado pelas possibilidades institucionais de expressão da pluralidade partidária, não apenas teria fragmentado a representação partidária, como argumentavam alguns, mas também possibilitado o acesso dessa pluralidade ao sistema decisório, com argumentavam outros (Meneguello, 1998), o que, em última instância, traria consequências decisivas para as possibilidades de consolidação e estabilização dos partidos políticos. A necessidade de se governar com o apoio de coalizões, nesse sentido, oferece a brecha necessária para que os partidos possam acessar o sistema

administrativo, de modo que a alocação de ministérios e secretarias, obedecendo a critérios de apoio político, redundam na solidificação das estruturas partidárias.

A pesquisa de Rachel Meneguello, no período compreendido entre 1985 – 1997, nos mostra que as considerações do executivo, na formação de seus ministérios, devem levar em conta tanto a representação eleitoral conquistada pelos partidos nos pleitos em disputa quanto a força dos governadores de estado. A distribuição do acesso e da participação nos recursos do aparelho estatal, com efeito, é uma tentativa de internalizar, dentro do executivo, as clivagens mais relevantes atuantes na sociedade, sendo provável que atores com maior capital político sejam contemplados com os ministérios e as secretarias mais relevantes dentro do portfólio administrativo disponível. A participação no sistema administrativo permite aos agentes partidários, mediante o acesso aos recursos que lhes são outorgados, a constituição de uma maior capilaridade dentro dos territórios, que tem como consequência lhes permitir sustentar sua influência sobre as bases sociais que os elegem, sem a necessidade de mediadores, como por exemplos os governadores de estado. Dessa forma, a existência de “territórios” dentro da administração pública, com o perene controle de alguns partidos e alguns estados sobre áreas específicas de política pública, é um fenômeno importante presente na literatura, que matiza proposições que diagnosticam a fragilidade institucional dos partidos e a atuação atomista dos agentes políticos.

Antes de chegarmos ao fim da exposição sobre alguns condicionantes do comportamento parlamentar, gostaríamos de expor os argumentos de mais alguns trabalhos de importantes acadêmicos da área, que também se dirigem ao questionamento do teor paroquialista e anti-partidário da atuação dos legisladores brasileiros. Em artigo de 2003, Amorim Neto e Santos buscaram revisitar o “modelo do segredo ineficiente”, já aludido aqui, testando empiricamente algumas de suas formulações centrais. Os principais resultados de sua pesquisa nos mostram que a maior parte da produção legislativa dos deputados brasileiros tem abrangência nacional e traz mais benefícios do que impõe custos, versando quase sempre sobre questões sociais, matizando muitos dos consensos estabelecidos sobre a generalização de práticas fisiológica. Portanto, há a corroboração do que haviam observado Figueiredo e Limongi, ao constatarem que, tendo em vista o ambiente institucional existente, há a constituição de duas agendas de governo distintas: a agenda “econômico-administrativa”, do Executivo, e a agenda “social” do Congresso. Dessa forma, as políticas públicas que são formuladas dentro do congresso nacional não são aquelas de

grande impacto na vida do cidadão médio, de grande potencial redistributivo, que lidam com grande volume de recursos, tendo em vista o próprio monopólio do executivo de legislar sobre essas questões.

Para Amorim e Santos, as pesquisas também não estavam dando a devida atenção ao alinhamento partidário na proposição dos congressistas. A visão demasiado atomística do processo político, com efeito, obscurece o comportamento divergente dos legisladores pertencentes à oposição, quando contrastado com o dos pertencentes à coalizão governista. Os governistas, segundo seus resultados, tenderiam a apresentar menos projetos de alcance nacional do que os legisladores de oposição. Perante a necessidade de marcar uma diferença perante o eleitorado, os políticos fora da coalizão governista se veriam incentivados a propor políticas públicas de abrangência nacional, gerando, assim, uma certa “eficiência” dentro do modelo.

Nesse mesma linha, de acordo com Pereira e Muller (2003), o espaço aberto ao congresso, em eventuais tentativas de alocação de recursos orçamentários em seu proveito, é amplamente limitado. O congresso, segundo a constituição, só poderia influir nos recursos da rubrica “investimentos”, que correspondem por apenas 1% a 2% de todas as receitas orçamentárias. Portanto, a maior parte da composição do orçamento está fora do alcance das emendas parlamentares. Além disso, o poder executivo, no Brasil, tem se valido, como apontam os autores citados nesse parágrafo, da não sincronia efetiva entre arrecadação e dispêndios, prevista na Lei orçamentária anual (LOA), o que lhe permite contingenciar a execução de recursos, executando as emendas parlamentares que lhe convém, premiando ou punindo aliados e inimigos políticos.

Outra consideração importante ao MSI foi a identificação de perfis distintos de parlamentares, principalmente no que se refere à composição social de suas bases de apoio, o que tem como implicação a adoção, pelos mesmos, de diferentes posturas no exercício de seus mandatos. Ainda que os candidatos a cargos no legislativo busquem atrair votos em todas as regiões de seus estados, alguns candidatos tem uma dominância maior em certas circunscrições, enquanto outros têm uma votação mais dispersa pelo território, o que tem claros impactos em suas estratégias políticas. Na mesma linha de raciocínio, Desposato (2006) nos mostra que a predileção por bens privados ou públicos² varia de acordo com as condições demográficas existentes dentro dos

² Bens privados são, ao mesmo tempo, rivais e exclusivos, enquanto bens públicos são não-rivais e não-exclusivos, sendo que rivalidade refere-se a bens cujo consumo reduz a quantidade do bem disponível para os demais integrantes da sociedade. No entanto, entre esses dois extremos, existem diversas

ambientes eleitorais diversos oferecidos pelos estados brasileiros. Variáveis como percentual da população rural e taxa de alfabetização são importantes para a caracterização do tipo de mercado eleitoral no qual atuam os legisladores. Portanto, a suposição de haver um “padrão único” de comportamento congressional parece ser algo que, de modo algum, pode ser tido como certo.

matizes, podendo-se destacar dois tipos importantes: os bens públicos locais e os bens de clube. Os primeiros são teoricamente bens públicos puros, mas seu impacto físico restringe-se a um região específica, São exemplos e bens de clube políticas de ações afirmativas, direitos e benefícios de trabalhadores sindicalizados e aumentos salariais para servidores públicos (Desposato, 2006).

Capítulo 2. Desenho constitucional e instituições federativas

“Argumento que, a despeito de sua reiterada presença na produção acadêmica sobre o Brasil, as instituições propriamente federativas tem sido solenemente ignoradas. Os avanços teóricos e analíticos no campo dos estudos legislativos acabaram por produzir uma superposição conceitual entre a União e o presidente, de tal sorte que o federalismo acabou por ser definido ‘como um jogo de barganhas entre o presidente e os estados’..”

Marta Arretche, 2013

Um dos argumentos principais de nosso trabalho está norteado pela asserção da citação acima. A proliferação dos estudos legislativos na ciência política brasileira, com sua ênfase nas tendências que estruturam as relações entre os poderes executivo e legislativo, seus impactos no comportamento congressual, o papel dos partidos nessas relações, e a extrapolação de suas conclusões para as relações federativas, talvez possam ter deixado obscurecido, como sugere Arretche (2013), algumas dimensões relevantes da dinâmica do federalismo brasileiro. Necessário notar que o federalismo, traço institucional historicamente constitutivo do sistema político brasileiro, tem sua dinâmica possibilitada por uma multiplicidade de instituições que o viabilizam, decorrência das distintas capacidades que as unidades subnacionais podem desempenhar autonomamente. Se atentarmos para a lógica de funcionamento dessas distintas capacidades, com efeito, como as regras de representação das unidades federativas nas arenas decisórias nacionais, ou a distribuição de recursos tributários e fiscais, ou então a distribuição de competências na provisão de serviços públicos, perceberemos que, se um estado federativo implica, necessariamente, a convivência de unidades políticas autônomas, isto é, um governo central convivendo com unidades federativas independentes, o exercício dessa autonomia é caracterizado por referir-se a distintas dimensões de convivência das unidades constituintes, cada uma com sua própria lógica, relativamente independente. Falletti (2006), ao elaborar uma taxonomia que pudesse dar conta dos tipos de autoridade que os governos subnacionais poderiam adquirir, estipulou três categorias:

- ➔ **Autonomia administrativa.** Engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia aos governos subnacionais. A descentralização administrativa

pode acarretar a transferência da autoridade na tomada de decisões sobre essas políticas, mas esta não é uma condição necessária. Se receitas são transferidas do centro para cobrir os custos de administração e provisão de serviços sociais, a descentralização administrativa é financiada e coincide com a medida de descentralização fiscal. Se os governos subnacionais financiam esses custos com receitas próprias preexistentes, a descentralização administrativa não é financiada.

- ➔ Autonomia fiscal. Refere-se ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais. As políticas descentralizadoras fiscais podem assumir diferentes formas institucionais, como o aumento de transferências do governo central, a criação de novos impostos subnacionais ou a delegação da autoridade para cobrar impostos anteriormente cobrados pela esfera federal.
- ➔ Autonomia política. É o conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços – ou acionar espaços existentes, mas não utilizados ou ineficazes – para a representação das sociedades subnacionais. A descentralização política transfere autoridade política ou capacidades eleitorais para autores subnacionais.

As unidades constituintes, por terem seu espaço de autonomia vinculado à dimensão específica de política pública a qual estejamos nos referindo, vê sua margem de ação ser ampliada ou reduzida dependendo da *issue area*. Outra questão importante, nesse sentido, é perceber que a margem de ação dos governos subnacionais, o espaço de sua autonomia, mesmo se tratando de uma dimensão específica de sua incumbência, não está congelada no tempo. Como posicionamento metodológico, se faz necessário não só entender a dinâmica federativa pelo prisma da multiplicidade de seus condicionamentos institucionais, mas, sobretudo, entendê-la sob a perspectiva de sua sujeição a constantes mudanças incrementais, que alteram a lógica de seu funcionamento. Assim, mudanças constitucionais, principalmente as alcançadas como decorrência da legitimidade política angariada pelo executivo federal após a estabilização da economia lograda pelo plano real, tem alterado o estado da autoridade sobre grande parte das áreas de política pública, seja tendendo para o fortalecimento da capacidade de coordenação do governo

federal ou, ao contrário, se direcionando no sentido de uma maior capacidade burocrática e administrativa dos governos subnacionais, tornando-os aptos a ser executores de mais serviços públicos e de melhor qualidade.

A propensão à mudança institucional, nesse sentido, parece se inscrever na própria configuração assumida pela carta constitucional de 1988. Como notou Celina Souza (2008), os constituintes, cômicos do “momento crítico” no qual atuavam, que enfraquecia a possibilidade de consensos sólidos, optaram por um modelo de mudança constitucional comparativamente pouco rígido, autorizando, tacitamente, aos futuros governantes, promoverem mudanças que pudessem aumentar a capacidade de adaptação institucional do país aos contextos macroeconômicos e geopolíticos existentes. Assim, a constituição brasileira, e o formato específico adquirido no novo regime, tanto em relação às regras de seu emendamento quanto na abrangência de sua jurisdição, se constituiu como um elemento central da análise acadêmica que busca entender o modo de funcionamento do sistema político nacional, tendo em vista seu papel determinante para a compreensão daquilo que era a maior preocupação de todos, à época: a governabilidade do sistema. Não obstante, como todos os demais elementos do sistema político, a CF88 também se viu submetida a diferentes abordagens, provenientes de diferentes metodologias e matrizes teóricas, dando margens a diferentes prognósticos acerca dos impactos da carta constitucional nos rumos do país.

A constituição brasileira de 1988, nesse sentido, é promulgada, como já aludido, em uma conjuntura histórica na qual não havia um pacto político claro e definido. A burocracia estatal e o empresariado, elite dirigente do país durante os 50 anos do estado desenvolvimentista, viam as bases de sua dominação econômica e política sendo esfaceladas por uma conjuntura macroeconômica que, ao mesmo tempo em que impossibilitava a continuidade dos padrões vigentes de acumulação, traziam como reboco a ascensão de diversos segmentos sociais, antes excluídos da participação política, inviabilizando o modelo econômico e político adotado até então pelo país, pautado em intervenções seletivas na economia, protecionismo estatal e repressão aos movimentos trabalhistas, como configurado nos moldes autoritários. Tal complexidade conjuntural e estrutural, com efeito, produziu um incremento substancial de demandas setoriais à época da instauração da institucionalidade democrática, que, coadunando-se com a aludida fragilidade dos antigos setores dirigentes, impediu o estabelecimento de um compromisso inter-classes coeso. Como consequência, ocorreu uma cristalização de múltiplos projetos normativos na carta constitucional, tendo como implicação a

promulgação de um arcabouço institucional de ampla abrangência e com tendências paradoxais. Se analisarmos a CF88 em uma perspectiva quantitativista, considerando a amplitude de sua extensão, e tomarmos o número de palavras como *proxy* da medida de constitucionalizações das matérias inscritas na carta magna quando promulgada, veremos que a mesma continha, no seu corpo, 41.529 palavras e 8.151 no capítulo do ADCT, totalizando 49.680. Segundo Souza (2008), quanto maior o número de palavras, maior também tenderá a ser o número de emendas.

O argumento de Couto e Arantes (2009), baseado em considerações de caráter qualitativo, é que a constituição, ao incorporar, em seu corpo, uma grande quantidade de matérias, dentre elas a constitucionalização de políticas públicas, acabou restringindo o campo de ação aos governos eleitos, impondo-lhes uma agenda de governo, ao mesmo tempo em que os obrigava a atuar, corriqueiramente, mediante o emendamento constitucional, tendo que arcar com os custos políticos correspondentes. De acordo com a metodologia de análise constitucional elaborada pelos autores, aplicada à CF88, dos 1.627 dispositivos que compõem o texto original, 69,5% diziam respeito a normas de caráter efetivamente constitucional, ao passo que 30,5% diziam respeito à políticas públicas. O alto grau de abrangência da Constituição, portanto, tem como consequência que seu escopo abranja a quase totalidade das áreas passíveis de regulação e atuação por parte do Estado. Qualquer gestor que queira implantar uma política pública, não importa o seu teor, tem que se deparar com prescrições constitucionais que lhe tiram grande parcela de sua capacidade discricionária, o que implica em considerações que se inserem na própria temática da representação democrática, tendo em vista que governos legitimamente eleitos são, muitas vezes, impossibilitados de implantar a plataforma de governo que os elegeram em decorrência de constrangimentos jurídicos.

Devido à constitucionalização de matérias que poderiam ser tratadas por legislação ordinária, a atuação do chefe do Executivo deve, necessariamente, se dar mediante a contínua intervenção na constituição, o que tem como consequência, por sua vez, o atendimento de certas condições. Assim, os requerimentos regimentais, que estipulavam o apoio congressional necessário à aprovação de tais medidas, i.e., a formação de uma base de apoio de 3/5 na casa legislativa, não obstante não sejam tão severos, como apontado por Souza (2008), impunham parâmetros altos para a governabilidade cotidiana do sistema. Em um contexto institucional que vem sendo criticado constantemente pelo fracionamento partidário e pela facilidade de representação que algumas siglas encontram, a necessidade de formação de maiorias mais amplas se torna

um desafio de grande monta para as bases governistas. O presidencialismo de coalizão brasileiro, nesse sentido, requer um percentual mínimo de 60% de apoio legislativo, muitas vezes sendo necessário um apoio maior, tendo em vista uma margem de não adesão da base de apoio ao governo. Nesse sentido, os custos políticos do funcionamento do sistema são onerados, criando claras reverberações no campo administrativo e econômico. Poderíamos citar, a título de exemplo, a maior politização da máquina pública, que pode ser altamente deletério para a qualidade da provisão de políticas públicas, tendo em vista que os critérios técnicos de funcionamento das instancias administrativas são preteridos em relação às necessidades de atendimento de demandas políticas-eleitorais, abrindo espaço para fenômenos como o clientelismo e a ineficiência da máquina pública.

No que tange às relações intergovernamentais, a CF88, em seu formato original, também promoveu tendências contraditórias, no sentido de que formou um quadro em que houve o fortalecimento da autonomia e das capacidades das unidades subnacionais sem, no entanto, haver a promoção das responsabilidades correspondentes. Segundo a perspectiva proposta por Falletti (2006), se encararmos a transição do regime autoritário e a descentralização de funções em termos sequenciais, perceberemos que o modo como a transição democrática se deu, no Brasil, foi amplamente favorável aos interesses dos governos subnacionais, em detrimento da União. A descentralização da autonomia política, sucedida pela descentralização de recursos, com efeito, era de pouco interesse para o governo federal, tendo em vista que a sequência que mais lhe agradaria seria a descentralização de encargos, ao mesmo tempo em que tentaria manter o controle sobre a dinâmica política e fiscal dos estados e municípios. Com efeito, um dos fatores que favoreceram a tendência centrífuga desse modelo de federação é o pouco detalhamento da divisão do trabalho federativo, i.e., a ausência de uma estipulação objetiva do que caberia a cada nível de governo, que, somando-se ao artigo que prega a autonomia dos três níveis de governo na assunção de funções públicas, gera um ambiente de difícil reconhecimento das responsabilidades específicas que cabem aos agentes políticos. O artigo 23 da constituição estabelece como competências comuns da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios:

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências;

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

X – Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Em seu parágrafo único, o referido artigo afirma que:

“Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o DF e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar no âmbito nacional.”

E o artigo 24 dispõe sobre as competências legislativas concorrentes entre União, estados e municípios, a saber:

IX – educação, cultura, ensino e desportos.

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde.

XIV – proteção e interação social das pessoas portadoras de deficiência.

XV – proteção à infância e à juventude.

Os parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º do artigo 24 da constituição federal estabelecem que:

- No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
- A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados.
- Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades.
- A superveniência da lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária.

[Fonte: Anastasia, 2015].

No entanto, se lembrarmos da já mencionada relativa facilidade de mudar a constituição, como um dos traços centrais da CF88, veremos que essa estipulação originariamente abstrata de incumbências foi objeto de modificações ao longo do tempo, dando-lhe mais operacionalidade. Se olharmos para essas regras, as que regem as intervenções na carta constitucional brasileira, veremos que as possibilidades de exercer o poder de veto pelas unidades subnacionais são bem escassas (Arretche, 2012).

A título de comparação, há casos de federações nas quais, em matérias de interesse federativo, para haver alterações é obrigatório existir a consulta às assembleias estaduais, que devem se pronunciar sobre o assunto em questão. Em outros casos, também é possível o recurso ao referendo popular. No Brasil, as decisões que ocorrem dentro do Congresso Federal, em Brasília, são suficientes para alterar as relações entre a União e os governos subnacionais. Assim, as argumentações, existentes na literatura, que se dirigiam no sentido de afirmar que, no sistema político brasileiro, haveria um número excessivo de *veto-players*, parecem não ter atentado adequadamente para as limitações existentes dentro da carta constitucional, que impedem o exercício do poder de veto pelas unidades subnacionais.

Nesse sentido, um dos traços marcantes do arcabouço constitucional promulgado pela assembleia constituinte foi a ampliação da jurisdição legislativa sob prerrogativa exclusiva da União. Segundo dados de Celina Souza (2013), as matérias de competência legislativa privativa da União aumentaram de 21 itens na constituição de 1967-1969 para 29 na de 1988. O que é importante constatar, como corolário, é que a explicitação dos aspectos centralizadores do arcabouço constitucional brasileiro não pode se resumir a estrita análise da predominância do Executivo em suas relações com Legislativo. Como bem notou Arretche (2013), e indicado na citação que abre esse capítulo, a indistinção conceitual entre presidente da república e União acaba obscurecendo a necessidade de estudar-se a dinâmica federativa em sua própria especificidade, i.e., a investigação dos espaços abertos ou fechados à autonomia dos entes federados. Portanto, como sugestão da autora, para captar com maior acuidade o modelo de federação que, seguindo padrões centralizadores de governos autoritários passados, manteve ampla primazia legislativa do governo federal no jogo político, faz-se necessário distinguir, analiticamente, duas distintas dimensões de autonomia à disposição dos entes federados: *policy making* e *policy-decision making*.

O ambiente federativo inaugurado na nova república, ainda que tenha tido na atuação dos governadores de estado e no fortalecimento do papel dos municípios, alçados pela primeira vez na história do federalismo brasileiro como entes autônomos da federação, um dos elementos centrais na transição do novo regime, os aspectos centralizadores da primazia legislativa do governo federal, herança de regimes anteriores, não foram suprimidos. O fortalecimento das unidades subnacionais, política e financeiramente, não implicou num cenário de alta discricionariedade por parte dos governos estaduais. Não obstante tenhamos presenciado, nos primeiros anos do novo

regime, uma atuação livre de constrangimentos por parte dos governadores, devido ao acesso aos recursos financeiros que passaram a dispor (principalmente dos bancos públicos estaduais), que possibilitou colocar seus interesses de perpetuação política acima dos interesses de sanidade financeira da nação (o utrapresidencialismo estadual de que fala Abrucio), tal atuação foi possibilitada, em grande parte, pelos desafios políticos e econômicos com os quais se deparava a União, frente a falência do modelo nacional-desenvolvimentista e a necessidade de incorporação no mercado mundial. Dito de outra forma, o processo de reformas constitucionais, possibilitada depois da estabilização econômica, e que redefiniram os parâmetros pelos quais as unidades subnacionais deveriam funcionar, já estava previsto nas capacidades constitucionais da União.

O fato de ter adotado um modelo de constituição que versava sobre uma grande quantidade de políticas públicas, além das aludidas implicações concernentes à governabilidade congressual, nas quais os governos eleitos tem que necessariamente se engajar, relativas à formação de amplas coalizões de apoio ao governo, de modo a permitir alterações constitucionais, também acarretou profundos impactos na dinâmica federativa. Além do espaço restrito de exercício do veto, que os governos subnacionais contam, e a controvérsia ao redor do comportamento parlamentar (tema de nosso primeiro capítulo), o fato é que, em decorrência do alto grau de abrangência da ação do governo federal, i.e., devido a sua ampla autoridade jurisdicional, há a possibilidade que parte expressiva das matérias de interesse federativo seja processada sob a forma de legislação ordinária (Arretche, 2012). A experiência recente mostra que, não obstante matérias que precisavam de emendas à constituição, e que tiravam autonomia dos estados e municípios, não tenham encontrado dificuldades para serem promulgadas, ainda havia uma grande parte dessas matérias que poderiam ser tramitadas sem nenhum tipo de procedimento especial. Assim, matérias legislativas de teor federalista podem tramitar à maneira de projetos de lei ordinários, podendo ser aprovados por maioria dos presentes nas seções parlamentares mediante votação simbólica.

No conjunto de importantes leis promulgadas no intuito de disciplinar as finanças dos governos subnacionais, a Lei Camata (LC 82/95), a LC 96/99 e a lei de responsabilidade fiscal tramitaram sob a forma de lei complementar, sem nenhum tipo de procedimento excepcional. Essa legislação faz parte, com efeito, dos art.163 e 169 da Constituição, que remete para lei complementar federal os limites de despesa com o funcionalismo público. A lei de responsabilidade fiscal, por sua vez, criminaliza práticas

que ponham em perigo o equilíbrio do orçamento público, impossibilitando os municípios de gastarem verbas ausentes em seu balanço orçamentário, ao mesmo tempo em que obriga os gestores municipais a adotarem medidas de transparência. A lei Kandir é um exemplo clássico de como a União, desde a inauguração do novo regime, possuía prerrogativas constitucionais sobre os entes federados. A lei Kandir, lei que desonerou as exportações e os produtos elaborados do ICMS, devendo a União ressarcir, periodicamente, os estados, diminui a base de incidência da cobrança de impostos estaduais. No entanto, nenhum procedimento especial foi requerido para tal ação. A CF de 1988 já apontava como tarefa da União a normatização do ICMS. A carta magna, com efeito, estipula a base de incidência dos tributos dos estados e municípios, lhes restando apenas a definição da alíquota dos mesmos. O regime previdenciário de estados e municípios, a determinação dos salários e subsídios dos cargos eletivos, as regras de contratação e licitação, também são definidos por lei federal. Outras leis de interesse federativo, que tramitaram sob a forma de lei complementar, normatizando o espaço de autonomia dos estados e municípios, em relação aos seus impostos e seus encargos, foram:

Tabela 1: Leis complementares com efeito federativo (1989-2006)

Tipo de Matéria	Legislação
Autonomia sobre impostos	Lei Kandir ISS sobre pedágios Incidência do ISS Taxa de iluminação pública
Autonomia sobre encargos	Lei de concessões Lei de licitações Lei de diretrizes e bases Administração pública Contratação de servidores Estatuto da cidade Remuneração e subsídios Legislativos municipais Gás canalizado Previdência Criação de Municípios

Fonte: Extraído de Arretche (2012)

O que o processo de aprovação dessas leis complementares e de diversas emendas constitucionais parece sugerir foi que não havia uma disposição da Câmara dos Deputados de manter ou ampliar a autonomia de suas respectivas circunscrições territoriais. Segundo Arretche (2012), ao se analisar as proposições do governo federal, no sentido de aumentar seu poder de coordenação sobre as unidades constituintes, não se vê nenhuma oposição a essas medidas. Parece haver um consenso tácito, desde a inauguração do novo regime, a permear o julgamento da classe política brasileira, sobre o princípio de que devem prevalecer, ao longo do território nacional, regras homogêneas, no que tange às principais incumbências do Estado. Sendo assim, a contestação por uma maior autonomia, em determinadas áreas, como seria de se esperar, caso tivéssemos em mente apenas as proposições daqueles que diagnosticam a existência de um federalismo robusto no Brasil, não se verificou na votação de tais matérias.

Nesse sentido, para além do espaço jurisdicional já aberto a normatização federal, presente nos dispositivos da CF88, as reformas que tiveram impacto sobre o federalismo fiscal e a provisão de políticas públicas, que tiveram que ser viabilizadas mediante intervenções na Constituição, também não encontraram dificuldades em obter êxito em suas tramitações. A legislação promulgada desde então, principalmente a partir do período do governo FHC, marcado pela estabilização macroeconômica, foi extensa e teve como intuito o saneamento das contas dos governos subnacionais, apontadas, por muitos, como um dos principais focos do desequilíbrio fiscal do setor público brasileiro, de modo a adequar a estrutura econômica do país a um nível de coordenação que pudesse tornar vigentes condições adequadas para a inserção da economia brasileira em um cenário de abertura dos mercados e mundialização do capital. Outra direção pela qual enveredou o governo federal foi a recuperação de suas receitas, através da criação de contribuições não sujeitas a partilhas com os estados e municípios.

Além das reformas de teor econômico, a agenda da reforma constitucional também trouxe consigo a incumbência de objetivar, em políticas públicas concretas, os direitos sociais prescritos na Constituição, i.e., realizar a chamada reforma de segunda geração. A hipótese de Melo (2005) sobre as razões que possibilitaram sucesso nas reformas se alicerça nos incentivos políticos e nas capacidades institucionais que dispunha o Executivo para levar a cabo a reestruturação das relações intergovernamentais. No Anexo 1 estão listadas as 38 emendas que tiveram impacto na alteração das relações intergovernamentais, promulgadas entre 1989 e 2010.

Importante aspecto das reformas constitucionais, como já mencionado, foi a normatização dos gastos dos estados e municípios, com o protagonismo para as vinculações de receitas em áreas específicas de políticas públicas. Esse tema será tratado com mais detalhe no próximo capítulo. No entanto, faz-se necessário atentar, ainda que brevemente, para o cerceamento da autonomia das unidades constituintes que essas medidas representaram. Se o estabelecimento de diretrizes federais para o exercício das funções públicas, principalmente no âmbito fiscal e da administração pública, já era um princípio constitucional consolidado, a restrição da discricionariedade na alocação do gasto subnacional é uma reversão de margens de autonomia consolidadas na CF88. O estabelecimento de parâmetros para os gastos tiveram na aprovação do Fundef e Fundeb, na vinculação do gasto com saúde, no fundo de combate a pobreza, nos precatórios e nos limites de gasto com legislativo municipal, os principais instrumentos na tentativa, por parte do governo federal, de criar uma agenda de teor social, homogênea e universalista, ao longo do território nacional (Arretche, 2012).

Para concluir, depois da revisão das leis complementares e emendas constitucionais que provocaram profundas alterações no pacto federativo, recentralizando funções e aumentando a capacidade coordenativa do governo federal, achamos necessário tecer algumas considerações que atenuem o impacto do quadro ora delineado. O fortalecimento de um governo central, que desde o início do novo regime se apresentou como detentor de preponderância legislativa sobre os governos subnacionais, não implica necessariamente que possamos asseverar que as unidades constituintes se transformaram em meros agentes implementadores de proposições emanadas do centro. Se atentarmos, principalmente, para o nível de implementação das políticas públicas, ou seja, para o espaço de decisão aberto a atuação das burocracias locais, veremos que a condição de ente autônomo da federação não é anulada com a presença dos mecanismos de coordenação do governo federal. Em um governo federativo, a adesão a um programa qualquer de política pública, salvo as obrigatoriedades constitucionais, fica a cargo da ponderação dos custos e benefícios, por parte dos gestores, da assunção de determinadas encargos. Portanto, se há a intenção do governo federal em repassar, para os membros constituintes, a responsabilidade pela execução de políticas públicas, o governo federal deve se esmerar em desenhar programas que sejam atrativos para os gestores locais.

Dessa forma, se tomarmos o SUS como exemplo de uma tentativa de criação de uma rede de provisão de serviços de saúde, veremos como sua engenharia foi concebida para se adequar às diferentes demandas dos muito heterogêneos municípios brasileiros. Assim, a edição das normas operacionais básicas (NOBs) buscaram delimitar quais eram as funções que eram esperadas que fossem exercidas por cada nível de governo na política de saúde, estabelecendo os pré-requisitos necessários para a adoção de determinados programas e as condições que os entes subnacionais deveriam atender para receber as verbas do governo federal. As NOBs também definiam distintas modalidades de adesão, a fim de que os municípios pudessem adequar-se a programas condizentes com sua condição estrutural e com a infraestrutura técnica disponível em suas municipalidades. O problema principal enfrentado inicialmente para a adoção de tais programas pelos entes subnacionais era a incerteza quanto aos repasses do governo federal. Portanto, na perspectiva estratégica dos gestores locais, assumir o risco de tais encargos perante a opinião pública sem a certeza de que haveria disponível as condições necessárias para o seu cumprimento, constituiu-se em um entrave para o sucesso da implementação do novo formato do sistema de saúde em seus estágios iniciais. Todavia, com o fim da inflação e a estabilização da economia, tais riscos diminuiram e a atratividade de tais programas se tornou maior, tendo em vista que os repasses, antes duvidosos, agora eram feitos com segurança.

Cap.3 Desigualdades territoriais, centralização e transferências fiscais.

O âmbito municipal tem uma importância central na história da análise sociológica e política brasileira. Talvez devido às dimensões continentais do território nacional, a relação entre o poder central e os demais núcleos de poder, disseminados pela vastidão do país, sempre foi um fator estruturante da dinâmica do sistema político, em suas várias fases, a despeito da forma de governo vigente, como já apontado em nossa introdução. Nesse sentido, os municípios, não obstante tenham atingido o status de entes autônomos da federação apenas com a promulgação da constituição federal de 1988, eles têm sua importância, como unidade de análise privilegiada, para o entendimento do jogo político nacional, há muito tempo reconhecida pela literatura. *Coronelismo, enxada e voto*, para citar apenas uma obra, nos mostra o papel estratégico representado pelos municípios interioranos nas disputas entre as elites centrais e regionais. O controle das populações interioranas, e a necessidade de se obter seu apoio político, sempre foram cruciais para manter ou conquistar o poder político no plano nacional. Nesse sentido, se a história das formas assumidas pela estruturação do poder político é marcada pela oscilação entre um federalismo regionalista e um centralismo, muitas vezes autoritário, a trajetória dessas disputas passa, necessariamente, pelas formas como os estados e o governo federal buscavam colocar sob sua tutela as municipalidades.

A clássica análise de Vitor Nunes Leal (2012), com efeito, direciona nossa atenção para o fato de que a manutenção da precariedade das bases fiscais dos municípios era uma estratégia corriqueira para obter o apoio político dos chefes políticos locais e suas clientelas. A exiguidade do orçamento municipal somada ao papel precípua que a administração pública exerce na formação das bases econômicas dos municípios interioranos, que não possuem uma estrutura privada sólida de geração de riqueza, abre espaço para o surgimento de fenômenos tradicionalíssimos da política nacional, como a “política do pires-na-mão” e o não menos importante “governismo”. Nesse sentido, os chefes locais, a fim de se perpetuarem no poder, durante muito tempo dependeram do seu alinhamento com as oligarquias estaduais ou com o governo federal, transformando sua atividade numa perene troca de favores, onde o estado ou a União lhes concede aportes de recursos financeiros e investimentos em suas localidades em troca de apoio político, de votos. O termo anglófilo para essa modalidade de prática política seria o conceito de *Pork-barrel*, cuja significação, diga-se de passagem, se

insere num conjunto de elementos teóricos que se coadunam com a lógica da *conexão eleitoral*, tratada no primeiro capítulo de nosso trabalho.

Necessário notar que a ação política assentada no *pork barrel*, avaliada por determinados parâmetros normativos, recebe o mesmo tratamento dos outros elementos da conexão eleitoral, i.e, é tratada como uma maneira antinacionalista e antirrepublicana de se fazer política. O atendimento de demandas materiais localizadas, em troca de apoio político, teria como consequência fazer com que os aspectos programáticos e nacionais da política se deteriorassem. Assim, a política, em seu sentido mais filosófico, envolvida com questões concernentes às possibilidades de objetivação de ideais de justiça específicos, na validade de seus argumentos e nas suas chances de materialização, cede espaço para um tipo de *práxis* política pautada pelo projeto individual de cada político, que, interessado em sobreviver politicamente, necessitaria promover o bem-estar material de seu eleitorado. Tal modalidade de atuação, com efeito, seria ainda mais inexorável em ambientes socioeconômicos marcados por profundas disparidades, como notoriamente é o caso brasileiro.

Segundo Leal, as históricas disputas de poder entre o governo central e as oligarquias estaduais tinham como um de seus corolários o “amesquinamento” dos municípios. A dinâmica política, presente na federação brasileira, durante muito tempo, esteve estruturada de forma a impedir a possibilidade de autonomia das municipalidades. Desse modo, a conexão em dinâmicas mais amplas de poder, na forma de apoio incondicional, era a alternativa possível aberta aos participantes das contendas políticas no plano subnacional. É importante frisar que tal cenário conformou-se com a anuência e mesmo com a participação ativa dos políticos interioranos no processo de decrepitude fiscal de suas circunscrições. Para eles, lhes era interessante manter os rumos de seus municípios às suas conexões particulares, angariando, obviamente, os retornos políticos que as benesses providas por suas conexões pessoais lhes podiam dar de retorno. Assim, a independência financeira dos municípios, de modo que esses pudessem contar com bases fiscais e tributárias permanentes, independentes das vicissitudes da dinâmica política, era inviabilizada, amiúde, por seus próprios governantes.

No entanto, o município da república velha e da Era Vargas não é mais o município contemporâneo. Desde a promulgação da constituição de 1946, há uma maior atenção com a necessidade de fortalecimento das finanças municipais. Uma das principais motivações que guiaram a federação nesse sentido foi o próprio interesse

nacional. O desenvolvimento da emergente indústria impunha a criação de um mercado consumidor, que demandasse o que era produzido pelo parque industrial e propiciasse a expansão da produção. A penúria na qual se encontrava grande parte dos municípios brasileiros, nesse sentido, se constituía em um forte empecilho para a criação das condições de emergência de um mercado consumidor, essencial para a consolidação de uma economia de mercado. Portanto, o fortalecimento de suas bases fiscais se coadunou com as necessidades de desenvolvimento da economia nacional como um todo.

A modernização das estruturas produtivas de um país, por sua vez, vem intrinsecamente atrelada à modernização das capacidades fiscais e tributárias de seu Estado, de modo que seu sistema administrativo possa aperfeiçoar a utilização dos recursos que extrai da sociedade, através da taxaço, lhe devolvendo tais somas via investimentos em infraestrutura e em políticas publicas. Em um sistema político estruturado pelo federalismo, faz-se de suma importância a definição do melhor desenho de arrecadação e alocação dos recursos públicos que cabe a cada ente constituinte, de modo a poder promover a maximização do bem-estar do todo. Nesse sentido, para Alencar e Gobbetti (2008):

Do ponto de vista técnico e institucional, o bom funcionamento de um regime fiscal federativo depende de como se resolvam quatro problemas básicos: a) estrutura de competências tributárias – quem arrecada e legisla sobre os impostos; b) sistema de partilha de recursos – como a carga tributária é distribuída entre os níveis de governo por meio de transferências intergovernamentais; c) mecanismos de equalização – como a Federação atua para reduzir as disparidades em capacidade de gasto fiscal entre governos; d) capacidade de indução e articulação – como a Federação reserva ao governo central algum poder de orientar a atuação dos governos subnacionais (Alencar e Gobetti, 2008).

Diante das incumbências com as quais tem que lidar a estrutura vertical das finanças públicas de um país, faz-se pertinente a formulação de Wallace Oates (1999), para quem a descentralização, como paradigma contemporâneo de configuração da administração pública, não deve ser entendido sem as devidas ponderações e matizações. Do que se trataria não seria de descentralizar por descentralizar, mas, pelo contrario, buscar a compreensão de quais funções estatais teriam a possibilidade de serem melhores desempenhadas se executadas pelas unidades subnacionais e quais funções, alternativamente, deveriam permanecer sob responsabilidade do governo central. Assim, de acordo com assunções consolidadas na escola da escolha pública

sobre o nível ótimo de arrecadação e de alocação de recursos públicos, haveria fortes argumentos teóricos a propugnar que a arrecadação da maior parte dos impostos deveria ser feita pela União, enquanto a alocação dos recursos deveria ser de atribuição dos governos subnacionais. Nesse sentido, os impostos sobre fatores de produção com grande mobilidade seriam mais adequados para o governo central; impostos sobre fatores sem mobilidade seriam apropriados para os governos locais. Impostos cobrados com base na residência ou no destino, tais como impostos de vendas a varejo e de valor adicionado do tipo consumo, seriam mais adequados para níveis subnacionais de governo; impostos cobrados com base na origem, tais como impostos de renda da pessoa jurídica e valor adicionado do tipo renda, são apropriados para o governo central (Musgrave, 1961).

Segundo Arretche (2005), uma das principais negligências, entre os analistas da administração pública brasileira, principalmente após a redemocratização, é o não aprofundamento analítico do nosso modelo tributário e fiscal, deixando de captar sua lógica *sui generis*, independente das vicissitudes do regime político. Muitos analistas, com efeito, tendem a perceber a dimensão fiscal das relações federativas como um reflexo sem distorções do regime político. Para eles, democracia geraria descentralização fiscal, autoritarismo, centralização. No entanto, o que a autora observa é que o sistema tributário nacional progrediu evolutivamente, consolidando suas estruturas fundamentais e abrindo novas áreas de discussão. Dito de outra forma, com o passar do tempo, um determinado padrão de funcionamento do nosso modelo tributário se consolidou, fazendo com que as disputas se deslocassem para outros âmbitos das relações fiscais entre os entes federados. Isso deve ser tomado em consideração também em relação aos custos políticos de alterações institucionais profundas, que se tornam maiores com o passar do tempo. Assim, se nas assembleias constituintes de 1890 e 1934, os debates concentraram-se nas atividades econômicas e nos fatores de produção que caberia a cada nível de governo tributar, depois disso essa organização não era mais objeto de disputas. A constituição de 1946, ao inaugurar o sistema de transferências fiscais, deslocou grande parte da disputa para essa esfera. Assim, o governo federal se consolidou como principal arrecadador, sendo os impostos concernentes a cada esfera e o total de receitas arrecadadas, com efeito, até o ano de 2007, os seguintes:

Tabela 2: Composição da carga tributária por esfera de governo (até 2007)

Esfera de governo:	Imposto:
União:	IR
	IPI
	IOF
	IE + II
	ITR
	CPMF
	Cofins
	CSLL
	PIS/PASEP
	Cide
	Royalties
	Salario-educação
	INSS
	FGTS
	Sistema S
	Prev.federal
	Taxas federais
	Outras contribuições
	Divida Ativa
Multas	
Estados:	ICMS
	IPVA
	ITCD
	IRRF
	Taxas e outros
	Prev. Estadual
Municípios:	ISS
	IPTU
	ITBI
	IRRF
	Taxas e outros

	Prev. Municipal
--	-----------------

Fonte: Elaboração própria a partir de Alencar e Gobetti, 2008

Siglas: IR – Imposto de renda; IPI – Imposto sobre produtos industrializados; IOF – Imposto sobre operação financeira; IE + II – Imposto sobre exportação + imposto sobre importação; ITR – Imposto sobre território rural; CPMF – Contribuição provisória sobre movimentação financeira; Cofins – Contribuição para o financiamento da seguridade social; CSLL – contribuição sobre o lucro líquido; PIS/PASEP – Programa de integração social; Cide – Contribuições de intervenção no domínio econômico; INSS - Instituto nacional do seguro social; FGTS – Fundo de garantia por tempo de serviço; ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços; IPVA – Imposto sobre propriedade de veículos automotores; ITCD – Imposto sobre a transmissão causa mortis e doação; IRRF – Imposto de renda retido na fonte; ISS – Imposto sobre serviço; IPTU – Imposto predial territorial urbano; ITBI – Imposto transmissão de bens imóveis; IRRF – Imposto de renda retido na fonte.

Tabela 3: Receitas brutas arrecadadas nos distintos níveis de governo. 2003 - 2007 (em % do total de arrecadação).

Ente federado	Receitas Arrecadadas (Em % do total)				
	2003	2004	2005	2006	2007
União	67,6	67,9	68,8	68,6	69
Estado	27,2	27	26,2	26,5	25,7
Município	5,1	5	4,9	4,8	5,2

Fonte: Alencar e Gobetti, 2008. Com base nos dados do Tesouro Federal.

Explicitados os pressupostos teóricos de uma maior eficiência econômica relativa à arrecadação se concentrar nos governos centrais, haveria, concomitantemente, um consenso referente às vantagens existentes a favor dos gastos serem executados nas esferas subnacionais, isso é, nas questões alocativas. Segundo Oates (1999) e Musgrave (1961), os gestores locais estariam mais capacitados para a provisão de serviços públicos pela proximidade existente entre eles e os cidadãos de suas jurisdições, de modo a poder captar com mais acuidade suas preferências e a dinâmica política específica do âmbito local. No mesmo sentido, as vantagens informacionais advindas do processo de descentralização da execução das políticas públicas seriam uma decorrência dos custos diferenciais existentes ao longo do território. Os recursos orçamentários necessários para executar as funções estatais variam de acordo com o preço médio dos insumos, praticados nos mercados dos estados e municípios. Assim, estipular um nível

de recursos demasiado específico, ao qual todos os entes constituintes devam aderir, pode levar a má alocação de escassos recursos. Nessa linha de argumentação, para o governo federal deveriam ficar primordialmente as políticas financeiras, as de estabilização macroeconômica e as políticas de redistribuição de renda. Políticas de redistribuição de renda, ao nível local, argumenta-se, poderiam gerar externalidades, de modo a atrair habitantes de outras regiões para uma circunscrição mais provedora.

Se adotados esses paradigmas de eficiência econômica no tocante à arrecadação e a execução de gastos, fica evidente que haverá discrepâncias entre o que os entes subnacionais da federação arrecadam e o que eles têm, como incumbência, prover. Para sanar essas distorções, as transferências fiscais se tornam elemento com presença assídua dentro das relações fiscais entre diferentes níveis de governo, quer estejamos falando de Estados organizados em um modelo federativo ou não. Para além dos princípios de eficiência e equidade, os repasses de recursos também tem importante papel no exercício da *accountability* e na coordenação entre distintos níveis de governo. A necessidade do cumprimento de certos pré-requisitos para se tornar beneficiário de uma determinada modalidade de transferência faz com que as unidades subnacionais se adequem a planos nacionais de prestação de serviços públicos e, em contrapartida, também se coloquem sob a inspeção das agências reguladoras.

As transferências fiscais, com efeito, dividem-se entre diversas modalidades de repasses, i.e., distintos desenhos de transferências que, ao mesmo tempo em que possuem condicionalidades diferenciadas, também visam atingir, por sua vez, uma multiplicidade de objetivos. Segundo a categorização das funções que podem ser executadas pelos repasses, adotada por Duarte *et all* (2007), as transferências fiscais podem visar a) preencher a brecha vertical; b) lidar com a separação fiscal por meio das transferências de equalização fiscal; c) adotar padrões mínimos nacionais; d) influenciar as prioridades locais; e) lidar com as deficiências de infra-estrutura e criar estabilidade macroeconômica nas regiões mais pobres e f) Criar compensações para as externalidades. Ainda que, no escopo do presente estudo, nossa atenção esteja focada principalmente nos itens *b, c e d*, faremos a seguir uma breve menção aos objetivos concernentes a cada uma dessas modalidades de transferências.

A primeira delas, a atenuação da brecha vertical, se refere ao já aludido fato de haver, se adotados os paradigmas de eficiência econômica, uma deficiência na capacidade fiscal dos governos subnacionais em prover as funções de estado assumidas por eles e esperadas, por parte da população, que sejam executadas. Esse tipo de

transferência é típico em sistemas políticos nos quais há a centralização da tributação e a consequente redução do espaço aberto à exploração tributária pelos governos subnacionais, concomitante a um forte apelo por descentralização da gestão pública. Assim, de acordo com necessidades dadas, busca-se qualificar as unidades subnacionais com o aporte de recursos necessários a execução dos encargos que lhes são devidos. As transferências que visam à equalização fiscal das regiões, por sua vez, levam em conta as disparidades encontradas em um mesmo nível de governo, presentes ao longo do território nacional, de modo que as capacidades estatais, presentes nas diferentes regiões, possam atingir um padrão mínimo.

Os demais objetivos, que podem ser atendidos pelas transferências fiscais, são, de alguma forma, o desdobramento do segundo tipo de objetivo, o objetivo *b*, dentro os arrolados por Duarte *et all*, presentes no parágrafo anterior ao precedente. O item *c*, assim, se refere ao fato de que, adotado uma perspectiva normativa de equidade fiscal, presente no item *b*, é necessária a adoção de programas de bem-estar, como políticas de saúde e educação, que desempenham um papel fundamental na consecução de objetivos de equalização regional. A tentativa do estabelecimento de prioridades nacionais, do mesmo modo, terá um impacto direto na formulação da agenda de governo dos governadores de estado e prefeitos que, constrangidos por mecanismos jurídicos e orçamentários, darão prioridade aos programas estipulados pelo governo federal.

Nesse sentido, um dos grandes desafios com os quais as transferências fiscais, que visam a homogeneização, têm que lidar é o fenômeno da geração de externalidades. Esse fenômeno, também caracterizado como “efeito perverso”, refere-se aos impactos que a provisão de um dado serviço público gera ou sofre como decorrência da ação de outras jurisdições. Exemplo clássico do fenômeno é a compra de ambulâncias por muitas municipalidades, que gastam esses recursos como meio de transferir para outras jurisdições as despesas que incorreriam caso fossem tratar, por si sós, seus pacientes. O desenho de transferências *e*, nessa mesma perspectiva, também tem como intuito a estabilização estrutural das regiões. As disparidades em infraestrutura, com efeito, podem afetar a distribuição do capital ao longo do território. Assim, a capacitação da infraestrutura de todo território é condição *sine qua non* para qualquer tentativa de incorporação de todas as regiões em único mercado, de modo que bens, serviços e trabalhadores possam circular pelo território de modo menos tendencioso para as regiões mais desenvolvidas.

Expostas as características mais gerais dos diversos modelos que as transferências intergovernamentais podem assumir, e os distintos objetivos que almejam alcançar, buscaremos delinear alguns traços do atual modelo das relações fiscais entre os distintos níveis de governo, em vigor no Brasil, principalmente em seus impactos redistributivos, no sentido de equidade regional no plano orçamentário. A atual estrutura federativa brasileira, com efeito, tem seus alicerces no Código tributário nacional (CTN), datado do regime militar, aprovado em outubro de 1966, e que mantém suas principais diretrizes mesmo após as reformas instituídas pelas constituições posteriores. O CTN estipulou 1) Criação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias – ICM, de competência dos estados e do Imposto sobre Serviços – ISS, dos municípios, promovendo importante reforço na capacidade tributária própria dos entes federados; 2) Instituição dos Fundos de participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM) promovendo a Partilha de recursos federais para unidades subnacionais com menor desenvolvimento econômico; 3) Criação de Fundos de Desenvolvimento Regional (FNE, FNO, FNCO) visando financiar projetos de desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas do País; 4) partilha da receita estadual originária do ICM para os municípios e 5) Criação do Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, também partilhado com os Municípios (Duarte et al, 2007).

A criação do FPE e FPM, com efeito, constitui-se em uma inovação institucional adotada pela federação brasileira no sentido de promover a equidade e o equilíbrio horizontal. O fundo de participação dos estados estabeleceu como critério de rateio do fundo o inverso da renda per-capita estadual. O fundo de participação dos municípios, por sua vez, no início de sua promulgação, baseava-se em critérios populacionais, de modo a beneficiar e distribuir recursos para os pequenos e médios municípios, tendo em vista, como um de seus intuitos, evitar a migração em massa. Ambas transferências, o FPE e o FPM, seriam formadas pelo aporte das receitas do Imposto de Renda e do imposto sobre produtos industrializados. Como aludido anteriormente, grande parte das disputas políticas que incidiram sobre a formatação do campo fiscal referiu-se não a uma alteração das competências tributárias, mas a uma disputa pelo aumento das alíquotas destinadas aos fundos.

Tabela 4: Variação do percentual do IR e do IPI destinado ao FPM

Dispositivo legal	FPM (%)	Vigência
Código tributário Nacional	10	1967/1968
Ato complementar	5	1969/1975
Emenda Constitucional 5/1975	6	1976
	7	1977
	8	1978
	9	1979/1980
Emenda Constitucional 17/1980	10	1981
	10,5	1982/1983
Emenda Constitucional 23/1983	13,5	1984
	16	1985
EC 27/1985	17	1985/1988
Constituição federal de 1988	20	1988
	20,5	1989
	21	1990
	21,5	1991
	22	1992
	22,5	A partir de 1993
EC 55/2007	22,5 + 1	A partir de 2007

Fonte: Andrade e Santos, 2015. Com base nos dados do Tesouro Nacional.

A constituição de 1988, não obstante tenha transitado dentro dos marcos estabelecidos pelo Código tributário Nacional, de 1966, apresentou alterações nas relações fiscais presentes na federação. O novo desenho federativo teve como principais características: 1) ampliação dos coeficientes dos fundos de participação, atingindo 44% da receita do imposto de renda e IPI; 2) incorporação dos impostos únicos ao ICM, gerando o ICMS, com enorme expansão da base tributária disponível para os governos estaduais; 3) eliminação de todas as possibilidades do Governo Federal interferir com a administração do imposto, concedendo ampla autonomia aos gestores estaduais; 4) Elevação formal dos municípios à condição de entes federados com autonomia plena;. 5) Determinação da obrigação de descentralizar o atendimento básico de saúde e a educação básica, ampliando em muito as transferências federais para financiamento de

programas nacionais executados pelos governos locais, principalmente o SUS e depois o FUNDEF (Duarte et al, 2007). A distensão política provocada pela redemocratização teve como decorrência um aumento das receitas disponíveis aos entes subnacionais.

Tabela 5: Receitas disponíveis segundo nível de governo, 2003 - 2007 (% do total).

Ente federado	Receitas Disponíveis (Em % do total)				
	2003	2004	2005	2006	2007
União	53,1	53,3	53,6	53,1	53,4
Estado	27,8	27,6	27,5	27,7	26,9
Município	19,2	18,9	18,9	19,1	19,5

Fonte: Alencar e Gobetti, 2008. Com base nos dados do Tesouro Federal.

Um dos objetivos centrais de nossa pesquisa, por conseguinte, foi analisar os impactos redistributivos que as transferências fiscais exercem sobre o equilíbrio horizontal dos municípios brasileiros, i.e., a capacitação orçamentária dos municípios de modo a lhes possibilitar promover determinados níveis de serviços públicos, ao mesmo tempo em que identificando o grau de dependência em que se encontram algumas regiões do território nacional em relação à essas transferências intergovernamentais. A nossa análise foi feita usando dados da Secretaria do tesouro nacional de 2011, ultimo ano disponível até o momento da pesquisa. Os resultados mostraram, com efeito, que de fato as transferências diminuem, consideravelmente, a concentração de recursos em termos per capita, se constituindo, simultaneamente, como a maior fonte de receita com que contam grande parte dos municípios de algumas regiões brasileiras. Contudo, dada a natureza quantitativa de nosso procedimento, há que se chamar atenção para suas deficiências em termos de avaliação da qualidade e da equidade dos serviços públicos prestados, tendo em vista as condições diferenciadas nas quais são prestados.

Alguns esclarecimentos metodológicos sobre a categorização utilizada na nossa análise são necessários. Seguiremos as indicações de Scur e Platt Neto (2011), acerca da investigação da receita orçamentária dos municípios, dividindo-a em receitas correntes e de capital. Para os fins de nossa análise, seguindo as indicações, consideramos apenas a receita corrente dos municípios, desconsiderando, portanto, o impacto das receitas de capital e das deduções do FUNDEB na formação da totalidade da receita orçamentária. Assim:

A Lei n.º 4.320/1964 regulamenta os ingressos de recursos de todos os entes da federação e define a classificação das receitas orçamentárias. Em seu art. 11, distingue-as em Receitas

Correntes e Receitas de Capital (BRASIL, 1964):

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

Como demonstrado nas tabelas abaixo, tendo em vista considerações sobre o impacto das transferências intergovernamentais na composição da receita corrente dos municípios que compõem as cinco regiões brasileiras, percebe-se que os repasses fiscais, existentes na federação, contribuem para uma equalização na capacidade fiscal, medida pela receita per capita disponível. Deve-se, porém, ter sempre em mente a estreiteza da medida por nós utilizada, tendo em vista as distintas necessidades existentes dentro de um quadro tão heterogêneo quanto aquele formado pela conjunção dos municípios brasileiros, composto por municípios com graus de desenvolvimento tão distintos, se considerarmos medidas referentes não só às bases econômicas, mas, sobretudo, medidas demográficas, como nível de escolaridade e taxas de mortalidade infantil, tornando evidente que a capacidade de receita necessária para promoção qualitativa de bem estar social deve também adequar-se a essas disparidades.

Tabela 6. Composição per capita da receita corrente dos municípios por região. 2011 (em R\$)

A	B	C	D		
Região	Receitas Correntes per capita	Receitas tributárias per capita	Transferências Correntes per capita	C/B	D/B
Norte	1.609,41	188,74	1.316,86	12%	82%
Nordeste	1.540,79	164,87	1.275,28	11%	83%
Sul	2.103,57	358,71	1.424,85	17%	68%
Sudeste	2.304,39	586,73	1.408,26	25%	61%
Centro-Oeste	1.981,35	303,34	1.457,70	15%	74%

Fonte: elaboração própria com base nos dados da secretaria do tesouro nacional.

Tabela 7. Composição da receita corrente dos municípios por estado. 2011 (em milhões R\$)

Estado	Receitas Correntes	Receitas tributárias	Transferências Correntes	C/B	D/B
AC	2.454.961.684,12	225.378.456,08	2.101.698.877,31	9%	86%
AL	4.884.872.520,00	420.202.143,36	4.108.443.975,61	9%	84%
AM	5.085.946.266,81	722.011.263,68	4.098.641.179,94	14%	81%
AP	792.254.171,57	83.931.987,84	649.506.315,41	11%	82%
BA	20.826.377.919,39	2.667.197.009,66	17.107.008.564,12	13%	82%
CE	12.990.547.101,82	1.240.629.694,03	10.620.234.096,55	10%	82%
ES	8.367.046.756,78	1.326.081.457,76	6.135.330.317,11	16%	73%
GO	11.121.463.511,11	1.737.189.969,80	8.187.714.959,77	16%	74%
MA	9.292.343.462,31	761.040.453,14	8.102.590.521,49	8%	87%
MG	36.663.870.569,54	5.436.624.315,57	27.064.538.605,71	15%	74%
MS	5.847.469.080,17	967.026.389,92	4.252.107.030,40	17%	73%
MT	5.768.837.972,63	776.837.668,71	4.288.590.487,39	13%	74%

PA	9.551.943.654,58	1.035.779.159,37	7.949.987.470,62	11%	83%
PB	5.712.053.454,57	448.550.386,03	4.927.433.667,67	8%	86%
PE	12.928.575.112,84	1.720.126.002,17	10.105.016.907,81	13%	78%
PI	4.685.108.875,51	294.309.863,25	4.084.799.624,40	6%	87%
PR	20.852.426.873,85	3.795.997.495,93	13.858.895.870,09	18%	66%
RJ	36.285.785.699,72	10.137.506.622,78	21.204.922.496,63	28%	58%
RN	5.257.046.938,25	600.964.887,48	4.285.436.790,58	11%	82%
RO	2.833.189.105,63	416.182.471,67	2.149.090.925,40	15%	76%
RR	722.351.036,97	92.781.458,56	589.967.039,72	13%	82%
RS	22.964.403.255,15	3.751.970.880,85	15.635.908.521,12	16%	68%
SC	13.955.125.776,70	2.303.525.735,89	9.637.136.413,02	17%	69%
SE	3.463.256.400,63	411.617.896,76	2.906.253.492,58	12%	84%
SP	104.568.326.261,91	30.428.683.446,43	59.193.218.068,89	29%	57%
TO	2.546.096.840,98	236.870.476,75	2.087.650.338,34	9%	82%

Fonte: elaboração própria com base nos dados da secretaria do tesouro nacional.

O papel redistributivo que as transferências fiscais buscam exercer parece ficar mais evidenciado se levarmos em consideração os índices de dependência financeira dos municípios em relação aos repasses, expostos na última coluna das duas tabelas acima. As regiões norte e nordeste, com efeito, historicamente notórias pelo seu menor grau de desenvolvimento econômico e social, são as mais dependentes, sendo o orçamento de suas municipalidades formado, respectivamente, por 82% e 83% de transferências intergovernamentais. Os estados do Acre e do Piauí, por sua vez, são os estados mais dependentes, com 86% e 87% respectivamente. Alternativamente, como já era de se esperar, os estados menos dependentes são os do Rio de Janeiro e São Paulo.

Capítulo 4. Federalismo e gastos sociais

O período da terceira onda de disseminação de regimes democráticos, na qual a redemocratização brasileira se inseriu, é também caracterizado pela difusão de certos consensos referentes a determinadas concepções de justiça, que, por sua vez, tem grandes chances de serem encontrados inscritos nas cartas constitucionais desses novos regimes. Em termos comparados, segundo Couto e Arantes (2013), seria possível identificar a existência de gerações de arranjos constitucionais, indo desde os mais liberais, como o norteamericano, até os mais socialmente programáticos, típico das constituições promulgadas nas décadas de 1980 e 1990, nos países da América Latina e nos do leste europeu. Com efeito, a transição para modelos preocupados com o estabelecimento de direitos sociais faz parte da convergência de diversos fatores. Não só a abertura política, propiciada pela instauração dos regimes democráticos, possibilitou uma maior porosidade do estado em relação aos interesses de diversos setores da sociedade, que também puderam, por sua vez, articular-se melhor, como houve um arrefecimento de concepções de justiça baseadas apenas na garantia de liberdades formais ou no aumento da prosperidade, alinhadas ao *laissez faire* e ao utilitarismo. O fim do século XX trouxe outros projetos normativos a serem realizadas pelas democracias modernas, conectados a noções como “capital humano” e “equanimidade”, i.e., a ideia de que as sociedades devem agir desigualmente com os desiguais, de modo a lhes capacitar e lhes dar condições razoavelmente homogêneas para que possam se engajar na disputa pela distribuição daquilo que eles consideram de valor. Dentro dessas novas concepções de justiça, as considerações tecidas sobre o papel central que deve ser desempenhado pelas políticas sociais são cruciais.

Se um ambiente de globalização econômica, de aumento da competitividade internacional, poderia representar, como de fato representou, uma conjuntura que impelia os gestores públicos a adotarem medidas de austeridade fiscal, o impacto virtuoso das políticas sociais sobre o desempenho econômico e a impossibilidade de sua remoção sob instituições democráticas, por sua vez, também se constituíram em questões centrais da agenda de governo das democracias contemporâneas, principalmente as latino-americanas. Assim, a visão simplista de muitas das teorias da modernização, vigentes principalmente em meados do século XX, que advogavam a necessidade e a preeminência do desenvolvimento econômico como base e suporte que possibilitaria, em um estágio posterior, o estabelecimento de outros tipos de liberdades,

como as civis, as políticas e as sociais, parecem cada vez mais defasadas em seu potencial explicativo, sobretudo pelo caráter inadmissível que vem tomando, atualmente, a supressão de direitos elementares. Tais formulações teóricas teriam como proposições centrais a ideia de que regimes centralizados, com mecanismos que privilegiem a tomada rápida de decisões, em detrimento da participação democrática, seriam bons promotores da atividade econômica. Propostas de reformas políticas tendentes a diminuir o número de partidos políticos com representação parlamentar ou dar maior independência às autoridades do Banco Central em relação ao poder político, eram parte desse conjunto de proposições.

A entrada em estado de obsolescência dessas ideias vem atrelada a um entendimento mais amplo do próprio conceito de desenvolvimento. O desenvolvimento, sendo entendido como a promoção da capacidade de agente dos indivíduos (Sen, 2010), tornando-os, de fato, livres, nos remete para a necessidade de instauração de um ambiente onde múltiplas instituições se coadunam e se influenciam reciprocamente para a promoção das “capacidades” individuais de seus membros. A capacitação dos indivíduos, de modo que possam atuar como agentes livres, não é apenas o “fim” do desenvolvimento econômico, mas um de seus “meios” mais fundamentais. A participação política e o acesso a uma ampla gama de instituições sociais, como escolas e hospitais, são centrais na capacitação dos indivíduos como entes que podem fazer escolhas e contribuir de forma mais contundente com a própria atividade produtiva de seu país. Os gastos em política social, principalmente em educação, passam a ser entendidos, dessa forma, muito menos como fonte de dispêndios do que como investimento em capital humano (Draibe, 2007). Os gastos em saúde e saneamento, da mesma forma, possibilitarão aos indivíduos que esses possam viver de forma longa e saudável, estando fisicamente aptos a dar sua contribuição para a profissão a qual se dedicam.

O afastamento teórico em relação às variantes da teoria da modernização e a aterrissagem em diferentes concepções acerca do que seja desenvolvimento foram, sobretudo, possibilitados por acontecimentos históricos que evidenciaram as lacunas analíticas da qual padeciam essas teorias. A suposição, quase evolucionista, de que a elevação de índices de modernização, principalmente as variáveis referentes ao sistema econômico, como a elevação do PIB, a diminuição das taxas de desemprego, o controle da inflação, etc., teriam por consequência engendrar a ampliação do acesso a uma cidadania mais plena esbarrou em exemplos históricos nos quais tais encadeamentos

não ocorreram da forma esperada. Historicamente, portanto, ficou evidenciado que o “acesso” que os indivíduos têm em relação às instituições de seu país, e o acesso que desfrutam em relação aos bens materiais e simbólicos disponíveis, é muito mais fruto do histórico de embates e de políticas públicas específicas a cada país, como demonstrado no seminal trabalho de Esping-Andersen (1991), do que a consequência lógica da modernização econômica de uma sociedade qualquer. Nesse sentido, um consenso que vem sendo refutado pelas evidências históricas, ao qual é aludida em um ciclo de palestras ministradas em 1996 por Amartya Sen, é a de que a provisão pública de serviços sociais só é possível depois de alcançado certo nível de desenvolvimento econômico, de modo a ter recursos fiscais que possam ser disponibilizados para a ampliação da cobertura dos serviços sociais. O que Sen mostra é que a provisão de serviços básicos de saúde e educação, por serem trabalho-intensivo, tem um custo baixo em países que praticam uma baixa remuneração média.

O sistema de proteção social brasileiro, por sua vez, historicamente se caracterizou, justamente, pela sua baixa cobertura, tendo seus benefícios atrelados fundamentalmente ao trabalho formal, tidos quase como privilégios dessas classes. O paradigma de estado social fundado na era Vargas, e vigente durante cinquenta anos, esteve mais alinhado ao modelo bismarckiano de provisão de serviços públicos, baseando a organização da concessão de benefícios, definindo os critérios de elegibilidade de seus beneficiários, e as respectivas formas de contribuição e financiamento, de acordo com as categorias trabalhistas definidas em lei. O Estado brasileiro, por conseguinte, sabidamente sempre teve como uma de suas principais gramáticas, como uma de suas principais formas de interlocução com a sociedade, o corporativismo (Nunes, 2010), que, assim, nada mais é do que a regulação do acesso aos bens disponibilizados pelo Estado mediante o enquadramento do indivíduo em uma categoria profissional. Assim, a cidadania ficava inexoravelmente condicionada pelo lugar que o indivíduo ocupava no processo produtivo.

A questão que se coloca de forma problemática, no entanto, não é a existência de critérios de acesso ao mundo dos direitos, posto que tal existência se verifica até mesmo nos mais universalistas dos sistemas de proteção social. O cerne da questão, para os críticos do modelo varguista, era que o critério de elegibilidade adotado não era uma condição partilhada por grande parte da população, pelo menos de forma estável, ou seja, sua universalidade era precária. A informalidade e a transição entre empregos sempre foram traços marcantes na trajetória profissional do cidadão brasileiro, e a

permanência e a estabilidade na ocupação de um emprego formal, nos moldes fordistas, representou uma condição que jamais teve vigência duradoura nos padrões do mercado de trabalho nacional, principalmente se levarmos em conta o impacto dos acontecimentos do final do século XX, marcado pela abertura dos mercados, que precarizou e criou instabilidade em muitos dos postos de trabalho até então disponíveis. Assim, diante do padrão frágil de incorporação de grande parte dos brasileiros no mercado de trabalho, tanto em termos estruturais quanto históricos, a impossibilidade de uma cidadania baseada na ocupação de um posto de trabalho formal se fez evidente. A promulgação da Constituição Federal de 1988, com efeito, lançou os alicerces do que seria o projeto de um novo modelo de provisão de serviços públicos de caráter universalista. O artigo 6 reza: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição”.

Não obstante a formatação inicial da carta magna faça grandes promessas e enseje ambivalências e indefinições quanto às incumbências e responsabilidades devidas a cada ente federado, o pacto federativo atualmente vigente, após sucessivos emendamentos, traz inscrito em si, melhor delineado, as funções devidas a cada nível de governo na provisão de serviços sociais, fruto de um processo de coordenação viabilizado por novos arranjos institucionais, como a definição das normas operativas básicas do SUS, a promulgação do Fundeb e Fundef, que tiveram como objetivo precípuo a coordenação federativa, desenvolvida ao longo dos anos. A questão central no presente momento de nossa arguição é apreender o impacto exercido pela regulação federal na agenda política dos governos municipais, na definição de suas prioridades, de modo a detectar, através do nível de gasto dispendido nas distintas políticas setoriais, a existência de uma tentativa de homogeneização da provisão de serviços sociais ao longo do território. Ao mesmo tempo, como desdobramento da elaboração empírica, gostaríamos de tecer algumas considerações sobre possíveis vícios e virtudes de tal modelo de vinculação de gastos sobre a autonomia federativa.

Nesse sentido, seguindo as indicações do trabalho de Lavinias (2007) e de Borges (2013), o que nos preocupa não é apenas constatar o papel proeminente ocupado pelos governos subnacionais no novo paradigma de provisão social brasileiro, como executor principal de políticas sociais, mas, sobretudo, o progressivo distanciamento do governo federal como provedor direto desses serviços públicos, posicionando sua intervenção, na dimensão social, no formato de programas de transferência de renda não

contributivas, relegando aos entes subnacionais o papel de desmercantilizar o acesso a serviços sociais básicos.

O papel ocupado pelos municípios, como executores desses serviços, pode ser constatada pelos dados sintetizados na tabela abaixo, referentes ao percentual do orçamento municipal destinado aos gastos sociais, o que tomaremos como *proxy* de suas preferências alocativas. Seguindo as indicações de Satyro (2006), consideramos os gastos sociais englobando as seguintes rubricas: educação e cultura; saúde e saneamento básico; assistência social e seguridade social; e habitação e desenvolvimento urbano. A predominância desse tipo de gasto nos orçamentos municipais pode ser posto em perspectiva em relação aos achados da pesquisa de Lavinias (2007) sobre os padrões de gasto do governo federal, na qual detectou tendências a redução da intervenção da União em áreas imprescindíveis de política social para a redução das desigualdades, como saneamento básico e habitação; educação e cultura.

Tabela 8. Percentual das despesas orçamentárias destinadas às políticas sociais nos municípios brasileiros. 2007-2011 (em %)

	2007	2008	2009	2010	2011
No. de municípios	5295	5050	5493	5495	5382
Média	68,26%	68,75%	68,70%	69,57%	69,78%
Mediana	69,27%	70,01%	69,91%	71,12%	71,32%
Erro padrão	9,663%	9,843%	9,818%	10,470%	10,719%
Mínimo	0%	0%	0%	0%	0%
Máximo	94%	96%	97%	96%	93%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Secretaria do tesouro nacional.

Uma das explicações propostas pela literatura para o afastamento do governo federal da execução direta da prestação de serviços sociais, transigindo para um modelo centrado nas transferências de renda, refere-se aos condicionantes da competição política ao cargo de presidente da república. Segundo André Borges (2013), o PT e o PSDB, por terem despontado como os dois partidos de vocação presidencial no Brasil,

para lograrem sucesso nos pleitos, devem mobilizar os mesmos grupos de eleitores, o que implicaria em uma preferência por programas de transferência de renda direta, que, ao mesmo tempo em que coloca o eleitor em contato com o governo federal, elimina a necessidade de comprometimento com o território, o que, em última análise, representaria um compromisso com um grupo de eleitores específico. Dito de outra forma, dado os padrões de competição eleitoral vigentes no sistema brasileiro, que gera incentivos para que os contendores à corrida presidencial não se comprometam com bases sociais demasiado restritas, leva os partidos a adotarem programas que sejam pouco comprometidos com perspectivas ideológicas definidas e que beneficiem setores específicos da sociedade.

Se os dados da tabela anterior nos dão indicações sobre a emergência do município como principal executor das políticas sociais ao longo do território, a desagregação dos gastos entre as diferentes políticas setoriais nos permitirá lançar luz sobre o tema específico de nossa abordagem, para além de considerações sobre a competição eleitoral, i.e., a dinâmica federativa em sua especificidade, sobretudo nos impactos que a normatização federal vem exercendo sobre as decisões alocativas dos gestores municipais. Tomaremos como axioma, a partir do qual iniciaremos nosso inquérito, que o modelo federativo de organização de poder político tem, como uma de suas premissas centrais, a possibilidade e a existência da capacidade de discordância dos governos subnacionais em relação às políticas que desenham e implementam. Portanto, a possibilidade de ter sua própria agenda. A questão, assim, é qual é a margem de discordância disponível às municipalidades, tendo em vista a existência de fortes balizadores normativos que atuam como variáveis explicativas no entendimento das decisões de gasto dos prefeitos. A diferença entre descentralização e federalismo residiria justamente aí (Oliveira, 2013). Ainda que o conceito de federalismo implique em descentralização, o oposto não é verdadeiro. Em um modelo federativo, as relações que se estabelecem entre os distintos níveis de governos são mais de coordenação do que de submissão, i.e., há a possibilidade de inserir as preferências dos governos locais na configuração do que é feito ou não pelo Estado. Em um estado unitário, pelo contrário, ainda que possa perfeitamente existir a execução das políticas por agentes locais, a estipulação normativa dos parâmetros balizadores da ação ficam restritas ao governo central.

Segundo modelos econômicos do federalismo político, em especial o de Charles Tiebout (1956), sistemas federativos teriam a propensão a produzir baixo

volume de produção de políticas sociais locais. Para a teoria da escolha pública, ainda que os indivíduos, no que concerne a revelação de suas preferências por bens públicos, não atuem de forma tão clara como atuariam no mercado, essas preferências poderiam ser reveladas pela possibilidade de mobilidade dos cidadãos. No modelo de Tiebout, os indivíduos “votariam com os pés”, i.e., escolheriam, para residir, as localidades que lhes oferecessem o melhor custo-benefício em relação aos impostos que pagam e os serviços que recebem em troca. As premissas dessa literatura, com efeito, levou ao reconhecimento e a identificação de dois fenômenos, o “*race to the bottom*” e o “*free rider*”.

O primeiro deles ocorre amiúde em estados e municípios mais ricos, que, tendo em vista evitar o afluxo de cidadãos de localidades mais pobres para as suas localidades, seriam estimulados a diminuir os investimentos nas áreas sociais. Sua população interna, por sua vez, em geral menos dependente dos serviços públicos, não pressionaria por um aumento dos gastos públicos nas áreas sociais, legitimando, assim, a ausência de dispêndio nessas funções. O fenômeno do “*free rider*”, por sua vez, é um impasse referente à ação coletiva identificado com a obra de Mancur Olson (2011). Os integrantes de grandes grupos, no nosso caso os municípios brasileiros, principalmente aqueles localizados em regiões metropolitanas, não tendo incentivos individuais para empreender um determinado tipo de ação ou demanda por uma determinada política pública, se absteriam de agir se soubessem que outros membros de seu grupo, com forte interesse na matéria em questão, certamente se mobilizariam. Esse é o caso, por exemplo, do fenômeno da compra de ambulâncias pelas municipalidades, principalmente as interioranas, que preferem comprar veículos que transportem seus doentes para outras localidades, principalmente para os municípios maiores, ao invés de despender seus recursos na capacitação técnicas de suas jurisdições para a provisão de serviços de saúde.

No entanto, o que essa literatura não leva em consideração, ao postular que em sistemas políticos federativos, e, portanto, compostos de unidades autônomas, haveria uma tendência à discrepância em relação à produção de políticas, provavelmente puxando os gastos sociais para baixo, são os constrangimentos institucionais existentes sobre a autonomia das unidades subnacionais. Talvez isso seja devido às particularidades do federalismo norte americano. Todavia, se pensarmos no modelo federativo brasileiro contemporâneo, perceberemos que há uma rede de vinculações orçamentárias que impedem, justamente, a instauração de um cenário como

descrito por Tiebout. Como nossa argumentação no capítulo anterior buscou ressaltar, se a autonomia na alocação de seus próprios recursos foi uma conquista das unidades subnacionais à época da constituinte, objetivada na Constituição de 1988, as reformas pelas quais vem passando o federalismo brasileiro, mediante contínuos processos de mudança constitucional e de criação de sistemas de provisão social, reverteu essa tendência. As mudanças na estrutura fiscal do sistema político nacional não só implicou em um movimento de disciplinamento dos gestores subnacionais, responsabilizando-os por uma eventual má gestão de recursos orçamentários de suas jurisdições, impelindo-os a adequarem seus dispêndios às receitas disponíveis, lhes impondo uma série de patamares de gastos referentes às diversas funções estatais, como o limite de gasto com pessoal, por exemplo, como instaurou uma agenda de governo de abrangência nacional, centrada na tentativa de promover uma expansão da rede de provisão de serviços sociais básicos, através da alocação obrigatória de dispêndios com saúde e educação.

A CF88 garantia aos estados e municípios uma ampla margem de discricionariedade em relação ao uso de suas receitas. Não obstante a carta magna, já em seu formato original, determinasse que os governos subnacionais devessem destinar 25% de suas receitas de impostos e transferências para o ensino, essa normatização caracterizava-se por sua ausência de detalhamento, deixando amplas margens de manobra aos gestores estaduais e municipais. A partir de 1995, contudo, a legislação federal passou a regular os patamares de gasto com políticas sociais. O Fundef (EC/96) determinou que 15% das receitas das unidades subnacionais deveriam ser gastos em educação fundamental, sendo 60% desse valor destinado aos salários de professores. Posteriormente, o Fundeb (EC 53/06) ampliou para 20% o percentual dos orçamentos estaduais e municipais que deveriam se destinar à educação básica, sendo 25% o montante total mínimo que deveria ser destinado à educação como um todo. . A EC 29/00, por sua vez, vinculou 12% da receita dos estados e 15% das receitas dos municípios com gastos em saúde (Arretche, 2012).

Sendo as políticas de Saúde e Educação as duas políticas que encontram uma disposição normativa favorável dentro do próprio arcabouço constitucional brasileiro, decomparamos, na tabela abaixo, o percentual das receitas municipais que se destinam a essas áreas específicas de política social, portanto às políticas chamadas de reguladas.

Tabela 9 . Percentual das despesas orçamentárias destinadas aos gastos em Saúde nos municípios brasileiros. 2007-2011 (em %)

	2007	2008	2009	2010	2011
No. de Municípios	5295	5050	5493	5495	5382
Média	21,59%	21,51%	22,32%	21,92%	21,88%
Mediana	21,37%	21,19%	22,04%	21,80%	21,64%
Erro padrão	4,943%	4,844%	4,913%	5,284%	5,200%
Mínimo	0%	0%	0%	0%	0%
Máximo	51%	53%	56%	54%	64%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Secretaria do tesouro nacional.

Tabela 10: Percentual das despesas orçamentárias destinadas aos gastos em Educação nos municípios brasileiros 2007-2011 (em %)

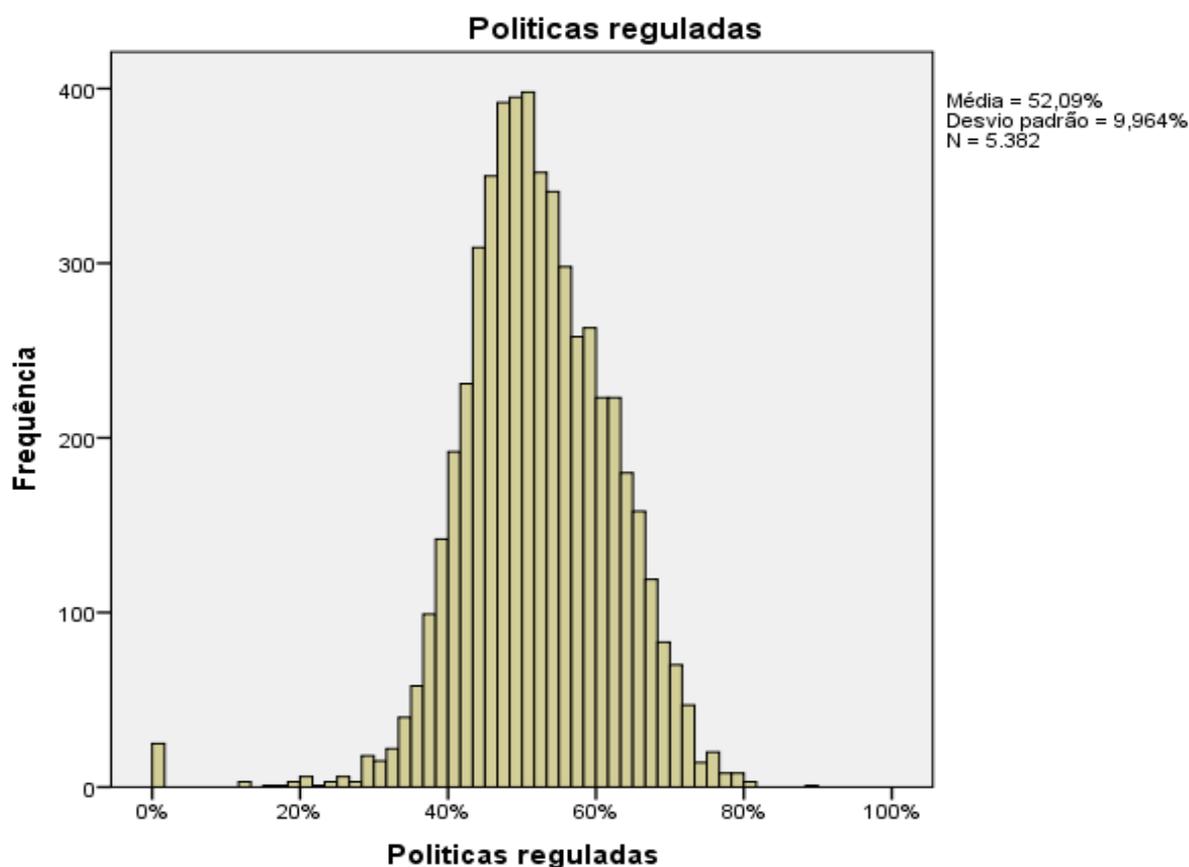
	2007	2008	2009	2010	2011
No. de Municípios	5295	5050	5493	5495	5382
Média	29,02%	28,29%	29,50%	29,55%	30,21%
Mediana	27,86%	27,21%	28,46%	28,29%	28,65%
Erro padrão	7,859%	7,801%	8,313%	8,801%	9,367%
Mínimo	0%	0%	0%	0%	0%
Máximo	63%	65%	69%	73%	66%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Secretaria do tesouro nacional.

Se no período compreendido pela nossa pesquisa, de 2007 a 2011, os municípios brasileiros gastaram entre 68,26% e 69,78%, como exposto na tabela 8, do total de suas receitas disponíveis em políticas sociais, de 50,79% a 52,09% foram dispendidos nas duas políticas setoriais constitucionalizadas. Nesse sentido, se continuarmos verificando a hipótese central de nosso trabalho, relativa às capacidades distributivas da federação e o seu potencial homogeneizador, notaremos que o grau de variabilidade das políticas reguladas é relativamente menor se comparadas com a

discordância existente, entre os municípios brasileiros, na provisão das demais políticas sociais, como veremos mais a frente. Se atentarmos para o histograma 1, referente aos gastos em saúde e educação, perceberemos que ele adquire um formato de sino, tendo um desvio padrão de 9,96%, ou seja, 66% dos municípios situam-se dentro de um desvio padrão em relação à média, i.e., entre o intervalo de 62,05% e 42,13%.

Histograma 1: Gasto dos municípios em Saúde e Educação, 2011



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Secretaria do tesouro nacional.

Tendo em vista pôr em perspectiva tais resultados, fizemos uma comparação com a variação dos resultados obtidos nas políticas não reguladas. Para isso, selecionamos as duas políticas sobre as quais não incide nenhuma obrigatoriedade proveniente do governo federal e que tiveram o maior volume de gastos, sendo elas as políticas de assistência social e urbanismo. Essas duas políticas obtiveram um volume de gastos executados pelos municípios de, em média, 12,7% de seus orçamentos no período compreendido entre os anos de 2007 e 2011, apresentando um desvio padrão

médio para o período de aproximadamente 50% do valor dispendido em tais políticas setoriais. Ao mesmo tempo, percebemos que há uma variação positiva de gastos nessas áreas, que são áreas discricionárias, no ano eleitoral de 2008, e um declínio acentuado no ano subsequente ao eleitoral, o ano de 2009, movimento que não percebemos quando analisamos as políticas constitucionalizadas. Nesse sentido, as áreas de gastos discricionários nos mostram uma matização da rigidez federativa, que ainda que seja verdadeira em certo sentido, não elimina totalmente a autonomia dos municípios.

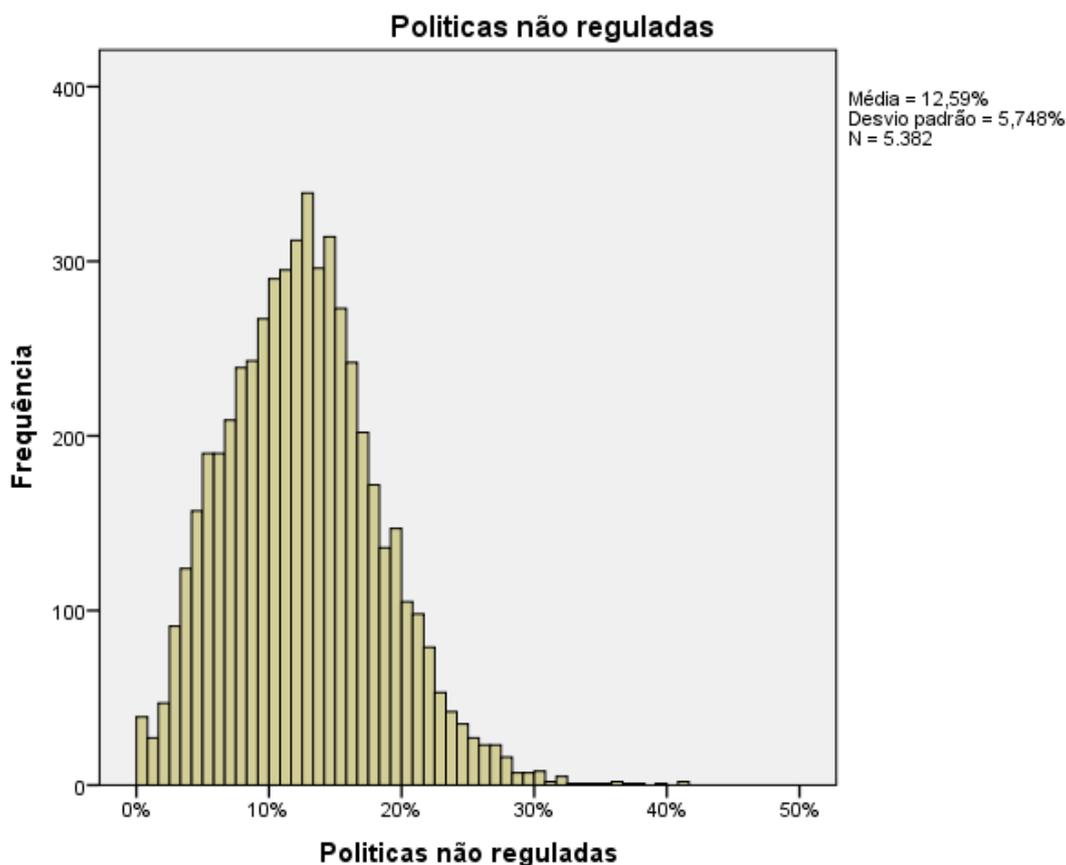
Tabela 11 . Percentual das despesas orçamentárias destinadas aos gastos em Ass. Social e Urbanismo nos municípios brasileiros. 2007-2011 (em %)

	2007	2008	2009	2010	2011
N	5295	5050	5493	5495	5382
Média	12,60%	13,79%	11,82%	12,97%	12,59%
Mediana	12,26%	13,51%	11,61%	12,70%	12,43%
Erro padrão	6,069%	6,450%	5,676%	6,097%	5,748%
Mínimo	0%	0%	0%	0%	0%
Máximo	45%	55%	57%	51%	42%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Histograma 2 nos dá uma ilustração da dispersão desses gastos sociais não regulados. O que vemos, como esperado, é uma variabilidade relativa maior. O desvio padrão de 5,74% em relação a uma media de 12,59% é indicativo de que há uma maior divergência nas políticas que não contam com os instrumentos e os mecanismos de indução à disposição do governo federal.

Histograma 2. Gasto dos municípios em Assistência Social e Urbanismo, 2011



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados primários do FinBra da Secretaria do tesouro nacional.

É de se notar, no entanto, o exíguo percentual dos orçamentos municipais destinado às demais áreas de política social não definidas constitucionalmente. Ao mesmo tempo em que tais políticas sociais imprescindíveis ainda não recebem o aporte orçamentário adequado pelos novos responsáveis pela provisão de políticas sociais, os municípios, o antigo responsável por tais tarefas, o governo federal, como já aludido no trabalho de Lavinias (2007), se retira dessa área. Os setores de cultura, saneamento básico, habitacional e previdência, direitos previstos em constituição, e notórios pela sua importância na elevação do acesso a melhores condições de vida, receberam, entre 2007 e 2011, algo em torno de 5,09% dos dispêndios orçamentários municipais, como visto na tabela abaixo. A alteração provocada pelo ano eleitoral e o anos subsequente também é constatada aqui.

Tabela 12. Média das despesas orçamentárias destinadas aos gastos em cultura, saneamento, habitação e previdência nos municípios brasileiros. 2007-2011 (em %)

	2007	2008	2009	2010	2011
No. de Municípios	5295	5050	5493	5495	5382
Media	5,05%	5,16%	5,05%	5,12%	5,09%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Secretaria do tesouro nacional.

De acordo com Lavinias (2014), apoiando-se em pesquisas do IBGE, o acesso da população a água potável e ao saneamento básico melhoraram muito pouco na última década. Tal dado se torna mais grave se levarmos em consideração que o período de 2004-2014 foi extremamente favorável para as economias da América Latina, notadamente o Brasil. O aumento da produção industrial chinesa, com efeito, trouxe consigo o aumento dos preços das matérias primas produzidas na região, impulsionando suas exportações. Dessa forma, as condições sistêmicas da economia favoráveis representaram uma janela de oportunidades adequada para aos governos latino-americanos atuarem em amplas frentes de transformação social, tendo em vista a disponibilidade de recursos fiscais com que contavam. No entanto, depois de transcorrido o período de bonança, é altamente questionável que os governos da região tenham tido a *virtú* necessária para aproveitar os bons ventos da fortuna, tendo em vista a fraca promoção de serviços públicos de caráter universal.

As conclusões a que chegamos sobre a interface entre o federalismo brasileiro e seu sistema de provisão social se coadunam com a de diversos trabalhos recentes sobre a temática. Segundo Ribeiro (2013), temos nos deparado com um tipo de federalismo que, no que tange as decisões de política social, a despeito da autonomia formalmente conferida aos governos municipais, tem, no governo federal, o principal agente responsável por tomar as decisões que de fato contam. As características democráticas locais, portanto, apresentam um baixo impacto nas preferências alocativas das municipalidades. Assim, a estrutura constitucional brasileira movimenta-se de encontro não só aos proponentes dos potenciais ganhos informacionais e políticos da descentralização, advogando que a proximidade dos gestores públicos com as idiosincrasias locais lhes colocaria em melhor posição para implementarem políticas efetivas, estando mais acessíveis às demandas dos diversos grupos locais, como aos que

advogam a descentralização e a discricionarieidade fiscal como meio mais eficiente de alocação de recursos públicos (Tiebout, 1956; Oates, 1999).

A conformação desse cenário nos faz retornar para algumas indagações que deixamos expostas no capítulo 2, no qual esboçamos algumas características mais gerais do arcabouço constitucional brasileiro, acerca dos possíveis prejuízos à democracia que a talvez excessiva normatização orçamentária poderia representar. Analisando o impacto da interferência politico-ideológica na destinação dos gastos públicos municipais no estado de Santa Catarina, durante duas gestões administrativas, Rodrigues (2007) chegou à conclusão de que tais variáveis tinham restrito poder explicativo. Partidos localizados nas posições mais díspares no espectro ideológico apresentaram as mesmas trajetórias de gastos. Satyro (2006), por sua vez, analisando os impactos da competição eleitoral sobre o percentual de gastos dispendido pelos governos subnacionais nas suas áreas de atuação, também não encontrou resultados significativos na verificação de hipóteses que postulam que, em um ambiente de maior competitividade eleitoral, os governos teriam maiores incentivos para aumentar o gasto com política social.

No entanto, uma última consideração se faz necessária. Ainda que, em nossa pesquisa, que abrangeu o período de 2007 – 2011, últimos cinco anos com dados disponíveis até o momento, tenhamos também verificado uma estabilidade em longo prazo nos gastos com políticas setoriais, com poucas variações entre os anos, também percebemos uma ligeira alteração na distribuição dos gastos no período eleitoral e no ano subsequente. Ainda que sejam alterações não tão substanciais em termos percentuais, se considerarmos as magnitudes das cifras, quando tratamos de orçamento público, uma pequena alteração pode representar mais do que o seu baixo percentual nos sugeriria. Se analisarmos as tabelas 11 e 12, veremos que as políticas setoriais não reguladas receberam, na média, um aporte maior de recursos no ano de 2008 do que nos demais anos, sendo esse aumento compensado por um decréscimo no ano posterior ao eleitoral, o ano de 2009, ano de um provável ajuste fiscal. Teríamos que fazer uma análise em um horizonte temporal mais amplo para constatar com mais robustez tal análise, o que fica como deixa para pesquisas posteriores, verificar o impacto exercido pelo calendário eleitoral nas despesas publicas, principalmente nas áreas discricionárias, se é uma correlação válida ou não.

Conclusão: Algumas considerações sobre economia, política e direito.

As principais conclusões a que chegamos se direcionam no sentido de que, a despeito da importância das instituições federativas na dinâmica do sistema político como um todo, e a pluralidade de atores relevantes que tal arranjo promove, potencializando, sobretudo, a importância da esfera municipal e estadual nos pleitos eleitorais, quando atentamos para a formação das receitas orçamentárias e os padrões de alocação dos recursos disponíveis às municipalidades, contudo, vemos tendências que nos mostram mecanismos contundentes de centralização a estruturar as relações intergovernamentais. Nesse sentido, nossa pesquisa constatou, em consonância com a literatura que trata sobre o tema, o alto grau de dependência dos municípios de algumas regiões em relação às transferências fiscais, chegando a 82% e 83% nos municípios do norte e do nordeste.

No campo da execução dos recursos municipais, por sua vez, no período compreendido pela nossa pesquisa, de 2007 a 2011, os municípios brasileiros gastaram entre 68,26% e 69,78% do total de suas receitas disponíveis em políticas sociais, sendo que de 50,79% a 52,09% estavam comprometidas com as duas políticas setoriais que estão constitucionalizadas. A regulação federal, com efeito, se apresenta capaz de homogeneizar níveis específicos de provisão de políticas ao longo do território, pelo menos no que tange a mera alocação de receitas, tendo em vista que a variabilidade desses gastos pelos municípios brasileiros se apresentou baixa. Ao fazer um histograma das políticas chamadas reguladas, no ano de 2011, último ano com dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional até o término de nossa pesquisa, o gráfico adquire uma distribuição normal, i.e., com seus valores orbitando ao redor da média. Assim, de acordo com as regras estatísticas, 66% do número de casos se encontra dentro de um desvio padrão em relação à média, indicativo de uma baixa variação.

Na nossa abordagem sobre as políticas não reguladas, nossos resultados mostraram que Assistência Social e Urbanismo obtiveram um volume de gastos executados pelos municípios de, em média, 12,7% do total de seus gastos orçamentários, no entanto apresentando um desvio padrão relativamente maior do que aquele encontrado para as políticas reguladas. As demais políticas sociais, previstas constitucionalmente, os setores de cultura, saneamento básico, habitacional e previdência, entre 2007 e 2011, receberam, em média, algo em torno de 5,09% do total

de dispêndios. Todas as políticas setoriais que dependem da discricionariedade dos prefeitos, tomadas em sua totalidade, se mostraram mais sensíveis ao ano eleitoral, 2008, do que as políticas constitucionalizadas, apresentando uma retração no ano seguinte, o de 2009. Tais cifras nos indicam que, a despeito da centralização existente no campo orçamentário, o princípio federativo não é completamente anulado, tendo em vista a existência de um espaço disponível para o julgamento e decisão dos prefeitos.

Postas as nossas inferências sobre alguns condicionamentos institucionais atuantes na conformação orçamentária das unidades subnacionais da federação brasileira, gostaríamos, nessa altura do texto, de extrapolar a abordagem empírica do federalismo brasileiro em direção a um nível mais amplo e abstrato de análise, tecendo algumas considerações normativas sobre os desafios e as possibilidades políticas que se apresentam às nações frente ao estágio histórico do capital no século XXI, tendo em vista a difícil conciliação entre ajuste fiscal, provisão de políticas sociais e acesso amplo à cidadania. A mundialização da economia, sobretudo a expansão dos mercados financeiros, e um dos seus principais corolários, a des-territorialização do empreendimento capitalista, teve a capacidade de fortalecer o sistema econômico de forma nunca antes vista frente aos controles políticos e jurídicos impostos pelos Estados nacionais. A responsabilidade dos agentes econômicos, em relação ao impacto de suas ações sobre os territórios e as populações, parece cada vez mais tênue. A incorporação de todos os espaços do globo ao âmbito do mercado, aumentando sobremaneira a competição entre as nações, vem trazendo serias implicações para as atividades produtivas e para a manutenção de níveis adequados de provisão de serviços públicos, tendo em vista as dificuldades fiscais e tributárias enfrentadas pelos governos, que veem o crescimento de suas economias estancarem e os investimentos fluírem para os novos centros do capitalismo, reduzindo suas possibilidades fiscais. Tal conjuntura econômica desfavorável tem provocado a inviabilidade e a perda de apoio político de modelos de provisão social universalistas e abrangentes. Termos como “ajuste fiscal”, “precarização e flexibilização do trabalho”, “nova questão social”, “*work fare*”, e tantos outros conceitos, fazem parte do novo léxico empregado pelos analistas sociais e econômicos para a apreensão da nova problemática que se apresenta.

A atual conjuntura de fragilidade das instituições de proteção social, nesse sentido, se apresenta com dimensões inéditas. Como nos expõe a pesquisa do sociólogo francês Robert Castel (2010), longe de um retorno ao modelo liberal do século XIX, onde a intervenção estatal na esfera da estruturação das relações econômicas e sociais

era vista como acessória, podendo facilmente ser prescindida, nos encontramos diante de uma questão social que tem que ser necessariamente manejada pelas instituições estatais. A transição demográfica ocorrida em grande parte do mundo, o estabelecimento de modos de vida essencialmente urbanos, e, principalmente, a consolidação de sociedades salariais, i.e., sociedades nas quais os indivíduos dependem, para subsistir, fundamentalmente da venda de sua força de trabalho, fez com que a garantia de segurança do indivíduo se transferisse dos grupos parentais tradicionais para os estatutos jurídicos de sua profissão. Essas são as instituições que, contemporaneamente, são capazes de lhe oferecer proteção. Em estreita conexão com essa lógica, se torna presente outro fenômeno típico dos dias atuais, conectado com a emergência das proteções vinculadas ao trabalho, conhecido como “judicialização das relações sociais” (Vianna, 2009). A criação de estatutos jurídicos, garantidores de direitos e prerrogativas tem se estendido para outros âmbitos da sociedade, para além do mundo do trabalho, abarcando direitos de minorias étnicas, religiosas, etc., e, relacionando com o tema de nosso texto, com a constitucionalização de gastos orçamentários, sobretudo em políticas sociais.

A luta de classes, portanto, desde o final do século XX, tem adotado uma faceta jurídica. Os conflitos distributivos se transferiram para a esfera da reivindicação legal sobre o direito ao acesso a algum bem. A expansão do Direito e a democratização do seu acesso nas sociedades contemporâneas aparece como um movimento de incorporação de amplas demandas no interior do Estado, instaurando a possibilidade de os imperativos contingentes, com as quais convivem os sistemas econômico e político, serem refreados. Nos termos de Habermas, a autonomização do direito, ao positivar princípios éticos exteriores ao mercado e a política, tem a capacidade de assegurar a manutenção de um mundo da vida descolonizado, um mundo das vivências cotidianas que não tem que se submeter aos desígnios do lucro e do poder. Aspecto importante e decisivo da “revolução processual” ainda em curso é o novo caráter que assume o Direito. Longe de ser entendido em sua faceta formal, como mero legitimador de uma ordem econômica e política, que funcionaria a sua revelia, o Direito passa a ser concebido como um elemento de transformação ativa da sociedade sobre a qual sua ação incide.

A constitucionalização dos gastos públicos em certo sentido se coaduna com uma concepção de justiça atenta para a questão da equidade (Sen, 2010), afastando-se de interpretações tendentes para o *Laissez faire* e para o Estado mínimo, evidenciando os

limites inerentes a uma perspectiva de justiça pautada em liberdades formais. As liberdades formais são condições necessárias, mas não suficientes para a promoção do desenvolvimento e da democracia. A noção de justiça que tem como pressuposto a ideia de que as sociedades devem oferecer condições sociais econômicas mínimas para que os indivíduos, autonomamente, possam se autodeterminar, tem chegado a um consenso que o enfoque excessivamente normativista tem como contexto de referencia sociedades com infraestruturas desenvolvidas, onde seus cidadãos tem acesso a uma ampla gama de serviços públicos básicos ou, senão o tem, tem condições financeiras de adquirirem esses serviços no mercado. Nos países da periferia do capitalismo, contudo, a necessidade de se atentar para investimentos mínimos em serviços públicos é muito mais acentuada, tendo em vista a precariedade dos serviços públicos básicos. A garantia jurídica de tais investimentos, por sua vez, tem se mostrado como o veículo para a transformação de princípios filosóficos abstratos em realidade.

No entanto, o estagio atual do capitalismo tem imposto sérios desafios à manutenção de sistemas de proteção social universalistas, devido às restrições fiscais com as quais os governantes se confrontam, tendo ao seu redor a possibilidade constante de ocorrência do que Habermas (1994) chamou de crise de legitimação. Tal crise de legitimação se daria justamente pela incongruência entre a quantidade de demandas que o Estado absorve, através da criação constante de estatutos conferidores de direitos e prerrogativas, e a real possibilidade de sua realização, devido à própria escassez dos recursos disponíveis. O período histórico atual, segundo estudiosos que se debruçam sobre o tema da desigualdade econômica (Piketty,2014), se caracteriza pelo baixo crescimento das economias nacionais e de suas populações, elementos que se constituem como duas forças importantes na contribuição da elevação das disparidades na distribuição das rendas. Ao crescer menos, as economias têm menos possibilidades de gerar recursos que possam ser distribuídos. Desse modo, em uma economia que não cresce, a única forma de diminuir a desigualdade econômica é através de mecanismos políticos. Uma maior taxação dos conglomerados econômicos, principalmente bancos e empreiteiras, seria um desses mecanismos, o que é uma tarefa política nada fácil de ser levada a cabo, tendo em vista que esses agentes são, em muitas ocasiões, grandes financiadores das campanhas eleitorais.

Para além das dificuldades orçamentarias impostas pela “revolução processual”, há também que se chamar atenção para as implicações políticas decorrentes da propagação desse fenômeno. Gostaríamos de chamar atenção rapidamente para duas

dessas possíveis conseqüências. A primeira delas se refere à dimensão da cidadania e da participação política. A excessiva abertura do Estado às demandas dos diversos segmentos que compõem a sociedade civil pode redundar no surgimento de uma sociedade civil passiva, composta de clientes de um Estado providencia, do qual se espera que venha a solução para todos os problemas enfrentados pelos indivíduos e pelas comunidades. Tocqueville, com efeito, já há muito nos havia mostrado os perigos que corre a liberdade nos regimes democráticos, tendo a participação política que ser exercida, constantemente, sobretudo mediante o associativismo contínuo e sempre renovado, de modo a impedir que o avanço arbitrário do Estado sobre todos os assuntos possa restringir, de forma ao mesmo tempo totalitária e velada, as liberdades individuais. A excessiva colonização do mundo das vivências cotidianas pelos estatutos jurídicos, por conseguinte, pode subtrair a liberdade de associação e de discussão, intrínsecas a prática democrática. A legislação corporativa, por exemplo, um traço institucional proeminente do sistema jurídico brasileiro, cria conhecidos empecilhos para o exercício livre da organização de interesses, distorcendo o regime político representativo, transformando-o em cooptação.

A outra dificuldade política criada pela “judicialização das relações sociais”, e referindo-se mais especificamente ao tema de nossa dissertação, é a possibilidade de estar havendo o esvaziamento da esfera democrática local, de seu poder decisório, como consequência do “engessamento” jurídico de sua agenda. Se o princípio de descentralização é um dos princípios-chave do regime político criado pela Constituição Federal de 1988, as pesquisas recentes sobre o pendulo federativo, as quais nossa dissertação procura fazer alguma contribuição, apontam para a primazia das também presentes tendências centralizadoras no arcabouço institucional brasileiro, sobretudo em questões centrais da administração pública, como a formação e a execução de seus orçamentos. Dessa forma, a perda da capacidade discricionária dos prefeitos nos coloca diante da questão do possível déficit democrático que tal ordem de coisas instauraria. Se os governos eleitos não estão juridicamente aptos a implementarem as decisões que as circunstâncias econômicas e os clamores políticos reclamam, então grande parte da própria prática política fica inviabilizada e enfraquecida.

Como conclusão, gostaríamos de deixar claro que o que acabamos de escrever é muito menos um diagnóstico definitivo acerca de qualquer coisa do que uma tentativa de explicitação dos desafios políticos, econômicos e jurídicos com os quais se confrontam, contemporaneamente, prefeitos, governadores e presidente da República,

na estrutura de suas relações. Não obstante o desenho federativo brasileiro tenha, como um dos fundamentos basilares de sua configuração, a redução das desigualdades territoriais, tentando promover ideais de equidade, que também são constitutivos de um sistema político democrático, por outro lado a impossibilidade da expressão das divergências pode ser considerada uma deturpação desses mesmos princípios democráticos. Talvez a premissa sobre a qual se baseiam os esforços de centralização, tendo como intuito a promoção da equidade regional, esteja assentada em um juízo de valor acerca do caráter pouco republicano que prevaleceria no âmbito local de nossas instancias administrativas, reino do clientelismo. Talvez habite, no imaginário político nacional, desde as obras clássicas do pensamento político e social brasileiro, a ideia oposta a defesa de Tocqueville sobre o caráter salutar da autonomia local e gestão descentralizada dos assuntos comunitários.

Referências bibliográficas:

ABRUCIO, Fernando. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, Editora Hucitec, 1998.

_____. A coordenação federativa no Brasil. Curitiba, Revista de Sociologia e política nº24, 2005.

_____ e COUTO, Claudio. A redefinição do papel do estado no âmbito local. São Paulo em perspectiva, 10 (3), 1996.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão. O dilema institucional brasileiro. Dados- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988.

ALENCAR, André e GOBETTI, Sérgio. Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. Finanças Públicas – XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003.

ANASTASIA, Fatima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lucia e CINTRA, Antônio (Orgs). Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo, editora UNESP, 2015

_____ e NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fatima (Orgs.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

ANDRADE, Luís A.G. e SANTOS, Manoel. O município na política brasileira: revisitando *Coronelismo, enxada e voto*. In: AVELAR, Lucia e CINTRA, Antônio (Orgs.). Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo, editora UNESP, 2015.

ANDRADE (org.), Regis de Castro. Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2012.

_____. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro, Revan, 2000.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva, 18 (2), 2004.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. Curitiba, Revista de Sociologia e política nº24, 2005.

_____. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? Revista brasileira de ciências sociais, no.31, 1996.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? In: HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos A.P (Orgs). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, editora Fiocruz, 2013.

AVELAR, Lucia e CINTRA, Antônio (Orgs). Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo, editora UNESP, 2015.

AVELINO, George; BROWN, David e HUNTER, Wendy. Internacionalização econômica, democratização e gastos sociais na América Latina, 1980 – 1990. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (Orgs). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.

AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fatima (Orgs.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e políticas sociais. In: HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos A.P (Orgs.). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, editora Fiocruz, 2013.

BRAGA, Maria do Socorro. O processo partidário eleitoral brasileiro: padrões de competição política 1982 a 2002. São Paulo, Humanitas, 2006.

BURKE, Edmund. Reflexões sobre a Revolução em França Brasília, Ed. UnB, 2a.edição, 1997.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 2010.

CINTRA, Antônio O. e LACOMBE, Marcelo. O poder legislativo na nova república: a visão da ciência política. In: AVELAR, Lucia e CINTRA, Antônio (Orgs.). Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo, editora UNESP, 2015.

COUTO, Claudio. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. São Paulo, Lua nova, nº39, 1997.

_____ e ARANTES, Rogério. Uma constituição incomum. In: A constituição de 1988: passado e futuro. CARVALHO, M.A.Rezende de; ARAUJO, Cicero e Simões, Júlio. São Paulo, editora Hucitec, 2009.

_____. Constituição, governo e governabilidade. In: WANG, Daniel W.L (Org.). Constituição e política na democracia: aproximações entre direito e ciência política. São Paulo, Marcial Pons, 2013.

DAHL, Robert. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo, Editora da universidade de São Paulo, 2012.

DESPOSATO, Scott. Preferência dos eleitores e incentivos dos legisladores em ambientes eleitorais diversos: o caso dos estados brasileiros. SOUZA, Celina e

DANTAS NETO, Paulo Fabio (Orgs). Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros. Rio de Janeiro, Revan, 2006

DRAIBE, Sonia M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (Orgs). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.

DUARTE, A.J.M., Silva, A.M. Angelo da, Luz, E.M. e Gerardo, J.C.. Transferências Fiscais Intergovernamentais no Brasil - Avaliação das Transferências Federais com Ênfase no Sistema Único de Saúde, 2007.

ELSON, Diane e NORTON, Andy “What’s behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process”, 2002.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias política do welfare state. São Paulo, Lua nova, nº 24, 1991.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. In: SOUZA, Celina e DANTAS NETO, Paulo Fabio (Orgs). Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros. Rio de Janeiro, Revan, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

HABERMAS, Jürgen. A crise de legitimação no capitalismo tardio. Tempo brasileiro, 1994.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre a factilidade e validade I. 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. São Paulo, Lua Nova, nº58, 2003.

HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos A.P (Orgs.). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, editora Fiocruz, 2013.

_____; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (Orgs). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.

IMMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. 2007.

LAMOUNIER, Bolivar. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: O Brasil e as reformas políticas. Velloso, João Paulo (Org.), Editora José Olympio, 1992.

LAVINAS, Lena. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. Ciência e Saúde Coletiva, 2007.

LAVINAS, Lena. La asistencia social en el siglo XXI. New left review, nº 84, 2014.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo, Companhia das letras, 2012.

LIJPHART, Arend. Patterns of Democracy. Government forms and performance in Thirty six countries. Yale University, 1999.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fatima (Orgs.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

MAINWARING, Scott e LINAN, Anibal. Disciplina Partidária. O caso da constituinte. São Paulo, Lua Nova, nº44, 1998.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: Federalismo, reformas constitucionais e política social. Rio de Janeiro, Dados, Vol.48, nº4, 2005.

_____. Crise federativa, guerra fiscal e “Hobbesianismo municipal”. São Paulo em perspectiva, 10 (3), 1996.

_____. Reformas constitucionais no Brasil – instituições políticas e processos decisórios. Rio de Janeiro, Revan, 2002.

MENEGUELLO, Rachel. Partidos e governos no Brasil contemporâneo, 1985 – 1997. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. Finanças públicas: teoria e prática. São Paulo: Editora Campus (Editora da Universidade de São Paulo), 1980

NUNES, Edson de O. A gramática política no Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

OATES, Wallace. An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3. pp. 1120-1149, 1999.

OLIVEIRA, Vanessa E. Federalismo e políticas públicas: interação e suas consequências. In: WANG, Daniel W.L (Org.). Constituição e política na democracia: aproximações entre direito e ciência política. São Paulo, Marcial Pons, 2013.

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo, editora universidade de São Paulo, 2011.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003

PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Rio de Janeiro, Intrínseca, 2014.

POLANYI, Karl. A Grande transformação: as origens da nossa época. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000

REZENDE, Fernando. A reforma tributária e a federação. Rio de Janeiro, editora FGV, 2009.

RIBEIRO, Leandro M. Federalismo, governo local e políticas sociais no Brasil entre 1996 e 2004. HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos A.P (Orgs). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, editora Fiocruz, 2013.

RODRIGUES, Gilmar. Democracia e Partidos políticos: os gastos públicos municipais como instrumento de análise político-ideológica. : HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (Orgs). Políticas publicas no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.

SAMUELS, David. Numero e distribuição de cadeiras na câmara dos deputados. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fatima (Orgs.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006

SATYRO, Natália G.D. Política nos estados brasileiros e gastos sociais: uma análise de série temporal com corte transversal 1987 a 2002. In: SOUZA, Celina e DANTAS NETO, Paulo Fabio (Orgs). Governo, políticas publicas e elites políticas nos estados brasileiros. Rio de Janeiro, Revan, 2006.

SCUR, R. B.; PLATT NETO, O. A. Diagnóstico da dependência dos repasses federais e estaduais no município de Canela – RS. Revista Catarinense da Ciência Contábil, v. 10, n. 29, p. 53-68, 2011.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo, Companhia das letras, 2010.

SHUGART, Matthew e CAREY, John. Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas. Electoral Studies, Vol. 14, No. 4, 1993.

SHUGART, Matthew e CAREY, John. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SOUZA, Celina. Regras e Contexto: As reformas da constituição de 1988. Rio de Janeiro, Dados, Vol.51, nº4, 2008.

_____ Instituições e mudanças: reformas da constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos A.P (Orgs.). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, editora Fiocruz, 2013.

_____ e DANTAS NETO, Paulo Fabio (Orgs). Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros. Rio de Janeiro, Revan, 2006

STEINMO, Sven. What is historical institutionalism? Approaches in the Social Sciences, Donatella Della Porta and Michael Keating eds.,Cambridge UK: Cambridge University Press, 2008.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da Demos. Rio de Janeiro, Dados, Vol.42, nº2, 1999.

TIEBOUT, Charles. A pure theory of local expenditures. The journal of political economy, v.64, n.5, oct.1956.

VIANNA, L.Werneck. Americanismo e direito. Uma discussão sobre a autocomposição do social. In: ARAUJO, Cicero e AMADEO, Javier. Teoria política latino americana, Hucitec, Fapesp, 2009.

WANG, Daniel W.L (Org.). Constituição e política na democracia: aproximações entre direito e ciência política. São Paulo, Marcial Pons, 2013.

ANEXO I.

Emendas constitucionais com impacto sobre as políticas públicas, o federalismo fiscal e as relações intergovernamentais (1989 – 2010)

Ano	No.	Matéria da emenda	Tema da emenda	Vigência
1992	1	Dispõe sobre a remuneração de deputados estaduais e vereadores e determina que o total da despesa com a remuneração dos vereadores não poderá ultrapassar 5% da receita do município.	PF	Indeterminada
1993	3	Determina que subsídio ou isenção de impostos, taxas e contribuições depende de lei específica. Restringe incidência de impostos estaduais sobre energia, telecomunicações petróleo, combustíveis e minerais (modificada pela EC 33). Veda vinculações de impostos além das já determinadas (modificada pela EC 29). Permite vinculação de receitas para pagamentos de débitos com a União. Autoriza a União a criar a IPMF (alíquota de 0,25%), que não será partilhado. Extingue o IR estadual e o imposto municipal sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos. Autoriza esferas subnacionais a emitir títulos da dívida pública.	PF	IPMF com vigência até 1994. Emissão de títulos da dívida pública pelas esferas subnacionais até 1999
1994	1	Cria o FSE, constituído pela retenção de 20% dos impostos e contribuições da União, inclusive sobre as transferências constitucionais para o FPE e FPM.	PF	1995
1995	5	Autoriza o Estado a conceder ao setor privado a exploração dos serviços locais de gás canalizado	MME	Indeterminada
1996	10	Restabelece o FSE, com a denominação de FEF	PF	1997
1996	12	Cria a CPMF, em substituição ao IPMF. Exclui de pagamento o IOF-ouro partilhado com estados e municípios. Recursos destinados integralmente a saúde	PF	2 anos
1996	14	Cria o FUNDEF e vincula receitas das três esferas ao ensino fundamental	PS	10 anos
1996	15	Muda regras para criação de novos municípios, que passam a depender de estudos de viabilidade e plebiscito	PF	Indeterminada
1997	17	Recria o FEF. Cria compensação para os municípios instituindo um adicional de compensação financeira com a previsão de percentuais adicionais e temporários incidentes sobre o IR	PF	1999
1998	19	Fixa limite máximo para remuneração dos	PF	Parte indeterminada

		cargos eletivos e dos servidores públicos das esferas subnacionais. Determina limite máximo para despesa de pessoal dos três níveis de governo, a ser regulamentado por LC. Determina que as três esferas de governo disciplinem, por meio da lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados. Incorpora como quadros em extinção da União os servidores municipais e os PMs dos ex-territórios do Amapá e de Rondônia	AP	e parte remete para LC e lei ordinária
1999	21	Prorroga a CPMF e aumenta alíquota para 0,38% nos primeiros 12 meses e 0,30% nos subsequentes	PF	36 meses
2000	25	Determina limites máximos para remuneração de vereadores e percentuais para despesa do legislativo municipal de acordo com número de habitantes. Estabelece crime de responsabilidade do prefeito se ultrapassar os limites e se não repassar recursos para o legislativo até o 20º dia do mês	PF	Indeterminada
2000	27	Institui a DRU (substitui o FEF) e exclui da retenção de 20% as transferências para o FPE, o FPM, programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e salário-educação	PF	2003
2000	29	Determina recursos mínimos das três esferas para a saúde pública. Cria o fundo de Saúde. Institui a progressividade do IPTU.	PS PF	Percentuais reavaliados a cada cinco anos por LC. Discriminação de recursos mínimos até 2004
2000	30	Determina que entidades de direito público das três esferas de governo aloquem ao Poder judiciário dotações orçamentárias para pagamento de precatórios	PF	Indeterminada
2000	31	Institui o FCEP com recursos federais vinculados. Determina que estados e municípios criem fundos próprios e autoriza estados a aumentarem em 2% a alíquota o ICMS e os municípios, 0,5% do ISS, ambos sobre produtos supérfluos	PS PF	2010
2001	33	Determina que contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico poderão incidir sobre a importação de petróleo e seus derivados, gás natural e álcool combustíveis, possibilitando a criação posterior da CIDE. Define destinação do novo tributo (subsídios a preço/transporte de álcool, gás e derivados de petróleo; projetos ambientais;	PF	Indeterminada

		infraestrutura de transportes). Inclui pessoas físicas como contribuintes do ICMS sobre bem ou mercadoria importando do exterior. Prevê incidência do ICMS sobre combustíveis. Muda regras da EC 3. Autoriza estados e municípios a instituírem contribuição de seus servidores para o custeio do regime previdenciário		
2002	37	Prorroga a CPMF, vinculando-a à saúde, à previdência e ao FCEP. Amplia casos de isenção da CPMF. Determina alíquotas mínima e máxima para o ISS e proíbe isenções. Disciplina pagamento de débitos da fazenda federal, estadual, distrital ou municipal. Regulamenta expedição de precatórios	PF	CPMF até 31/12/2004
2002	38	Incorpora os policiais militares de Rondônia aos quadros da União	AP	Os PMs formarão quadro em extinção
2002	39	Institui contribuição sobre iluminação pública nos municípios e no DF	PF	Indeterminada
2003	41	Reforma previdenciária dos servidores públicos dos três níveis de governo	PF	Indeterminada
2003	42	Determina que a administração tributária das três esferas seja exercida por servidores de carreiras específicas. Autoriza o simples. Autoriza que contribuições sociais e de intervenção do domínio econômico incidam sobre as exportações. Determina a progressividade do ITR, mas não é incidente sobre pequenas glebas, podendo ser cobrado pelo município, que ficará com a arrecadação. Determina que o ICMS não incida sobre operações para o exterior, sobre serviços prestados a destinatários no exterior e sobre radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção gratuita. Determina que a União entregue aos estados montante definido em LC sobre as exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, dos quais 75% pertencem ao estado e 25% a seus municípios. Partilha 25% da Cide com os estados e DF, que repassarão 25% aos seus municípios. Autoriza vinculação de recursos para a saúde, educação, administração tributária e garantias às operações de crédito por antecipação de receita. Faculta aos estados vincular a programas de inclusão e promoção social e a projetos culturais até 0,5% de sua receita tributária líquida e autoriza adicional de 2% para o ICMS sobre produtos supérfluos. Reautoriza a DRU,	PF	DRU e CPMF até 2007 Zona Franca de Manaus prorrogada por dez anos Benefícios fiscais para a tecnologia da informação até 2019

		mantem a exceção para as transferências do FPE e do FPM, mas exclui os fundos regionais. Prorroga a CPMF, vinculando-a a Saúde, à previdência e ao FCEP, e determina algumas isenções. Prorroga prazo para a zona franca de Manaus. Autoriza lei concedendo benefícios fiscais para a capacitação do setor de tecnologia da informação		
2004	43	Prorroga prazo para aplicação, por parte da União, de percentuais mínimos para irrigação no Centro-Oeste e no Nordeste	PF	10 anos
2004	44	Aumenta de 25% para 29% a participação dos estados na CIDE	PF	Indeterminada
2005	46	Exclui ilhas que são sedes municipais dos bens da União	O	Indeterminada
2005	47	Autoriza estados e o DF a fixarem limites aos subsídios dos desembargadores	PF	Indeterminada
2005	48	Institui o plano nacional de Cultura	PS	Remete regulamentação para lei ordinária
2006	51	Autoriza gestores locais do SUS a contratarem agentes comunitários de Saúde e agentes de combate às endemias por processo seletivo publico	AP	Indeterminada
2006	53	Reforma do ensino básico publico. Determina que é dever do Estado prover a educação infantil em creche e pré escola às crianças de até 5 anos. Cria o FUNDEB. Define valores anuais para a complementação financeira da União	PS	14 anos para vinculação das receitas de estados e municípios
2007	55	Aumento do FPM em 1%	PF	Indeterminada
2007	56	Prorrogação da DRU	PF	2011
2009	58	Alteração do limite máximo do numero de vereadores	PF	Indeterminada
2009	59	Redução do percentual a DRU incidente sobre recursos para o ensino, tornando-o nulo a partir de 2011. Obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos. Ampliação da abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica.	PS	Indeterminada
2009	60	Inclui servidores municipais o ex-territorio de Rondônia aos quadros da União	AP	Indeterminada
2009	62	Institui regime especial de pagamento de precatórios pelos estados, DF e municípios	PF	Indeterminada
2010	63	Piso Salarial para agentes comunitários de saúde e de combate às endemias	PF	Remete para lei ordinária federal
2010	65	Plano nacional de juventude	PS	Remete para lei ordinária federal
2010	67	Prorroga o FCEP	PS	Indeterminada

Fonte: Souza, Celina (2013). Elaboração da autora com base em dados disponíveis em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/EMC/quadro_emc.htm.

Siglas: AP – Administração pública; Cide – Contribuição de intervenção no domínio econômico; CO – Centro-Oeste; EC – Emenda constitucional; CPMF – Contribuição provisória sobre movimentação financeira; DRU – Desvinculação de receita da União; FCEP – Fundo de combate e erradicação de pobreza; FEF – Fundo de estabilização fiscal; FPE – Fundo de participação dos estados; FPM – Fundo de participação dos municípios; FSE – Fundo social de emergência; FUNDEB – Fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino fundamental e de valorização do magistério; ICMS – imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços; IE – imposto sobre exportação; II – imposto sobre importação; IOF – imposto sobre operação financeira; IPMF – imposto provisório sobre movimentação financeira; IPTU – imposto predial e territorial urbano; IR – imposto de renda; ISS – imposto sobre serviços; ITR – imposto territorial rural; IVVCLG – Imposto sobre a venda a varejo de combustíveis líquidos e gasosos; LC – lei complementar; MME – Modelo macroeconômico; N – Norte; NE – Nordeste; O – Outros; PF – política fiscal; PS – Política social; SUS – Sistema único de Saúde.