

# Reflexos políticos da derrocada do federalismo fiscal

André Antonio A. de Medeiros

## Sumário

1. Introdução. 2. O surgimento histórico do federalismo: uma breve viagem no tempo. 2.1. Evolução histórica do federalismo fiscal brasileiro. 2.2. Ciclos de centralização e descentralização. 3. O neoliberalismo e seus efeitos nas políticas sociais. 4. A repartição tributária na Constituição de 1988. 5. Conclusões.

## 1. Introdução

O processo de formação dos fundos públicos nacionais expressará sempre a correlação de forças presentes em uma sociedade. De um lado, o exercício do poder de tributar, que representa a mais firme demonstração soberana do Estado em relação aos seus súditos, então traduzida na instituição e cobrança de tributos, independentemente da vontade dos cidadãos; e, por outro, o direito dos indivíduos de exercer livremente suas atividades, razão pela qual nem sempre aceitam pacificamente o poder estatal de exigência fiscal. Já nos disse Benjamin Franklin que “assim como a morte só os impostos”, denotando, portanto, a inexorável obrigação do cidadão em recolher ao Estado parcela de sua riqueza ou patrimônio adquiridos ao longo do tempo.

Os impostos estiveram presentes nos acontecimentos históricos, bons e maus, mais importantes e marcantes da nossa civilização, principalmente como sua

André Antonio A. de Medeiros é Mestrando em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica de Salvador, Especialista em Direito Tributário pelo IBET, Professor de Direito Financeiro e Tributário da Faculdade Maurício de Nassau, de Direito Empresarial da Faculdade 2 de Julho e da Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade Visconde de Cairu/BA.

causa decisiva. A queda da República e do Império romanos, o afundamento do colossal império espanhol, as guerras civis inglesa e americana, a derrota de Napoleão e a queda de Margaret Thatcher estão entre os exemplos de más soluções fiscais adotadas. Os sucessos da Grécia antiga, de César Augusto, da Idade Média (em que os contribuintes tinham Deus do seu lado) e, em última escala, da monstruosa “solução final” de Hitler representam casos de boas soluções fiscais no sentido de significativa manutenção e perpetuação do aludido poder estatal.

Cumprе ressaltar a tendência humana, no exercício do poder, para exigir sempre mais da comunidade do que o que seria desejável, o que termina gerando uma carga tributária sempre maior do que o necessário à arrecadação, isso porque somaria a essa finalidade a de favorecer os detentores do poder. Porém, na medida em que surge a relevância da formação dos fundos públicos, no sentido de custearem os gastos estatais, diversos princípios e limitações ao poder de tributar foram sendo conquistados e alçados ao plano normativo, principalmente ao plano constitucional, em diversas nações.

No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, objetivando consolidar as conquistas democráticas provindas de diversos e articulados movimentos sociais, moldou-se um novo sistema federativo, reconhecendo-se ampla participação popular e societal, em que a descentralização tributária das entidades subnacionais, ou seja, os estados e municípios, encontrou raízes. Eis a formação do pacto federativo à brasileira, de natureza cooperativa, em que prevaleceu a busca do consenso e uma certa incorporação das demandas das minorias, representando uma importante base da nova democracia implantada em 1988, dada a inserção de novos atores no cenário político refundado pela nova Constituição.

No entanto, neste artigo pretendo demonstrar que, apesar de, nas duas últimas

décadas após a Constituição Federal de 1988, a sociedade ter vivenciado um intenso processo de descentralização da gestão das políticas públicas, com inegável fortalecimento da democracia, mesmo diante do contexto neoliberal, ao mesmo tempo passamos a assistir a uma forte concentração do fundo público nacional em favor da União, provocada pela significativa concentração de receitas fiscais, fenômeno que terminou promovendo uma marcante derrocada do federalismo fiscal brasileiro, com inegáveis consequências na formulação e gestão de políticas sociais.

Nesse sentido, buscaremos analisar o moderno papel do Estado brasileiro e suas funções então desempenhadas em uma conjuntura econômica neoliberal, em evidente confronto com o sistema de proteção social, ao mesmo tempo procurando apontar o real contexto das políticas sociais desenvolvidas.

## *2. O surgimento histórico do federalismo: uma breve viagem no tempo*

A primeira federação do mundo foi a dos Estados Unidos da América, por meio da Convenção de Filadélfia, em 1787, apesar de um esboço federativo já ter sido produzido nas confederações e estados compostos. Isso porque, após a declaração da independência americana, em 1776, as 13 colônias americanas confederaram-se, mas ainda não tinham plena autonomia administrativa e financeira, já que não podiam exigir tributos diretamente do povo, o que se tornou possível com a Constituição de 1787, um compromisso dos estados entre si, que delegaram o poder de tributar a um governo superior, então integrado pelos representantes do povo de todos eles (BALLEIRO, 2002, p. 235). Cumprе observar, porém, que tal Constituição não mencionou o termo “federalismo”, o que se justifica pelo fato de que os constituintes americanos não tinham a intenção deliberada de criar um Estado federativo, mas reforçar o ine-

fetivo governo nacional, sem enfraquecer os governos estaduais.

Pelo menos para Thomas Paine (apud BOBBIO, 2004), a revolução americana, que produzira evolutivamente a referida Constituição de 1787, abriu as portas para as revoluções europeias (1789 na França e 1859 na Itália), dada a semelhança entre os princípios inspiradores, o tipo de governo, fundado no contrato social, e a república, em detrimento da monarquia baseada na hereditariedade. O fenômeno republicano, assim como a própria evolução do sistema federativo a ele correlato historicamente, trouxe em si a questão da discriminação das rendas, o que, inclusive, leva ao entendimento de que tal discriminação seria a causa decisiva da criação da figura jurídica e política do Estado Federal, como novidade do fim do século XVIII.

Constata-se, nesse sentido, que a experiência “federativa” americana terminou formulando um mero plano de divisão dos poderes governamentais entre o governo nacional e os Estados, revelando o maior problema do federalismo, quando se busca sua efetividade e concretização, no que tange à implementação e coordenação de políticas públicas.

### 2.1. *Evolução histórica do federalismo fiscal brasileiro*

Não restam dúvidas de que a formação do federalismo fiscal brasileiro sofreu forte influência da intensa exploração econômica portuguesa, refletida na própria forma de colonização, então voltada para a exploração comercial desmedida do Brasil-Colônia e não com o objetivo de criar uma colônia autônoma e independente. Assim, na base da monarquia patrimonial portuguesa figurava o impedimento de um comércio forte e autônomo de sua colônia tupiniquim, fato que, aliado a uma escassa população colonial, não exigia sequer um direito positivo fiscal e tributário próprio, apesar da odiosa Derrama empreendida pelo Marquês de Pombal e da reduzida capacidade contri-

butiva da população, sempre desprezada pelos mentores das políticas fiscais portuguesas. A colonização, obra necessária ao comércio e à posse de conquista, exigia amplo investimento exploratório, então corroborado pela visão endêmica americana, conforme Raymundo Faoro (2001, p. 137):

“A gente viria das sobras da Índia, dos inadequados à jornada, famintos de terras e cobiçosos de fortuna imediata, seduzidos pela enganadora visão do paraíso terrestre. Para o comando da empresa, os burocratas adestrados nos negócios do reino e do oriente, burocratas de nobre cepa, militares de experiência e tangidos interiormente pelo sentimento de lealdade ao rei.”

Retratando a penosa situação fiscal colonial, Alice Mouzinho Barbosa informa que a “derrama, palavra originária do árabe que quer dizer *garama* (tributo, imposto), foi a causa imediata da Inconfidência Mineira, de 1789” (BARBOSA, 2005, p. 64), que, por seu turno, representou a mais politizada das manifestações cívicas brasileiras e teve como inspiração o ideário iluminista do século XVIII, bem como a independência das colônias da América do Norte.

Desde a Independência (1822), os conflitos entre reivindicações de maior autonomia provincial, por um lado, e maior centralização, por outro, estiveram nas raízes de insurreições contra o poder imperial, sendo este muito bem representado pela Constituição de 1824, autoritária, imposta pelo imperador Dom Pedro I, que dissolvera a Assembleia Constitucional, e que veiculava o chamado Poder Moderador, uma espécie de quarto poder, bastante forte, ativo e regulador.

Cumprir observar, ainda, nesse período a existência da chamada “comédia ideológica”, bem original entre nós, como bem denunciado por Roberto Schwarz, no sentido de, ao mesmo tempo em que se professava um dos princípios da Economia Política, como o trabalho livre, praticava-se, no Bra-

sil, a impolítica e abominável escravidão, refletindo, portanto, a enorme disparidade entre a sociedade brasileira, escravista, e as ideias do liberalismo europeu, o que terminava envergonhando uns e irritando outros. Assim, a “Declaração dos Direitos do Homem, por exemplo, transcrita em parte na Constituição Brasileira de 1824, não só não escondia nada, como tornava mais abjeto o instituto da escravidão”, mesma regra para a “universalidade dos princípios, que transformava em escândalo a prática geral do *favor*” (Cf. SCHWARZ, 2000).

Porém, os liberais da época, vencidos na batalha constitucional pelo imperador, não abandonaram a intenção de instalar um regime constitucional fundado em princípios liberais, nos quais as ideias federativas tinham bastante apoio. Após a Independência, começa a surgir, em fase embrionária, a repartição de rendas, mais precisamente com a criação das Assembleias Legislativas Provinciais, pelo Ato Adicional de 1834, às quais foi conferido o poder de criar impostos (DI PIETRO, 2004). Porém, não foi ainda nessa oportunidade que surgiu a discriminação de impostos no País, apesar de o parágrafo 5º, do artigo 10 do aludido Ato Adicional já determinar que a competência tributária das Províncias e dos Municípios não poderia prejudicar as imposições gerais do Governo Central.

Representando, nessa medida, o fracasso da colonização portuguesa em criar uma centralização político-administrativa capaz de reunir e ordenar os grupos privados ao longo do vasto território brasileiro, aflora o domínio das oligarquias locais, poucas vezes atingidas por medidas centralizadoras e autoritárias da metrópole, predominando o *modus operandi* localista, como bem exposto por Fernando Luiz Abrucio (2003, p. 244,245):

“Nascia aqui um dos ingredientes da situação federalista brasileira: o sentimento de autonomia, embora inicialmente mais baseado na oligarquização do poder do que na busca

de sua republicanização. (...) Por isso, a luta pelo fim da monarquia respondeu, em grande medida, mais aos anseios por descentralização do poder do que por uma republicanização da vida política. Desse modo, a república brasileira não só nasceu colada a um certo ideal federativo como a ele foi subordinada.”

Ademais, o nascimento da República terminou sendo visto como uma vitória do liberalismo, cuja principal manifestação foi o movimento para abolir a escravidão. Em 24 de fevereiro de 1891 é promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, redigida em sua maior parte por Rui Barbosa e amplamente inspirada na Constituição dos Estados Unidos da América. O texto consagrou, enfim, o princípio federalista, com autonomia política, administrativa e financeira dos Estados-membros, firmando a competência da União e dos Estados por meio de um sistema de rígida discriminação das rendas tributárias, isso porque, no Estado Federado não se há de falar em autonomia política ou administrativa sem autonomia financeira das entidades subnacionais, cuja inexistência afasta totalmente a essência do próprio federalismo fiscal.

Ou seja, a Constituição de 1891 representou o marco histórico de substituição da flexibilidade de rendas, que no Brasil terminava viabilizando o centralismo fiscal em prol da União pela rígida divisão de impostos entre a União e os Estados, os quais, por força de suas constituições e leis orgânicas, determinariam a parte a que os Municípios fariam jus. Ela iniciou um ciclo que passou a alternar períodos de descentralização e centralização de poder e que ainda é um traço peculiar da Federação brasileira, tanto que uma nova onda de descentralização, por exemplo, formada durante a transição para a democracia, no começo dos anos 80 (quase um século à frente), tomaria forma definitiva na Constituição Federal de 1988.

Não restam dúvidas de que, pela descentralização veiculada pelo sistema federativo, há um melhor e mais substancial funcionamento da representatividade política, levando o povo a melhor exercer suas prerrogativas de cidadania e autogoverno, o que, conseqüentemente, termina realizando o ideal republicano, razão pela qual os dois institutos constitucionais, no Brasil, passaram a coexistir.

## 2.2. Ciclos de centralização e descentralização

Porém, no Brasil, ao contrário dos Estados Unidos, a Federação custou a se consolidar, demorando mais de um século, em virtude dos diferentes caminhos seguidos por cada nação. No caso brasileiro, o projeto federativo, além de marcado por fortes oligarquias locais, que dominaram a cena na República Velha, não comportava espaço para a interdependência regional, o que se agravou pela forte assimetria e hierarquização de estados ricos, como São Paulo e Minas Gerais, dificultando, portanto, o equilíbrio horizontal federativo. Para Fernando Abrucio (2003, p. 246):

“Essa configuração estruturou caminhos que influenciaram o desenvolvimento político e econômico posterior. O peso dos ‘caciques regionais’, a desigualdade regional e a criação de um modelo político refratário à republicanização nos níveis estadual e municipal são as maiores conseqüências do modo como a Federação foi fundada no Brasil.”

No início do século XX, a unidade do país não era mais motivo de preocupação. Outros conflitos que surgiram na Primeira República (1889-1930) deveram-se mais a condições sociais, tais como Canudos e a Revolta da Chibata, ou a divergências políticas, do que a tentativas de secessão. A partir disso, as revoltas estiveram relacionadas com centralização ou descentralização, apoiadas por interesses regionais, que ainda dominam o debate sobre a natu-

reza do federalismo brasileiro. (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 306).

Com a ascensão de Vargas em 1930, dá-se início a um forte processo de centralização política, diante do fortalecimento do governo federal, dada a efetivação da União como ator político do jogo federativo, diante da construção do modelo nacional desenvolvimentista “capitaneado principalmente pelo Executivo federal e seus braços empresariais, que organizou a transformação capitalista industrial e regulou a incorporação da sociedade no sistema político” (Cf. CAMARGO apud ABRUCIO, 2003, p. 246).

A Constituição de 1934 inovou na legislação tributária e, apesar de ter aperfeiçoado a discriminação de tributos por competências, ampliou o rol de tributos da União e contemplou os Estados com o antigo imposto de vendas e consignações. Em seu artigo 11, a Carta de 34 proibia expressamente a bi-tributação, prevalecendo o imposto instituído pela União em caso de competência fiscal concorrente. Com isso, a União passa a aglutinar mais da metade do bolo arrecadado de receitas tributárias, tendo em vista que a renda nacional era fortemente concentrada no capital gerado pelas atividades de exportação da borracha e do cacau, além do café, ainda forte no início do século XX.

A democratização após o fim da Segunda Guerra Mundial (1946-1964) moveu o pêndulo de volta à descentralização, já que a autonomia subnacional foi considerada necessária para apoiar responsabilidades crescentes e uma democracia que se queria estável. Esse foi o contexto de inúmeros incentivos fiscais para investimentos na região Nordeste do país, objetivando reverter a tendência de forte concentração regional, por força da concentração da produção de manufaturados no Sudeste, o que agravava as disparidades regionais e as rivalidades políticas.

A ditadura militar no Brasil, apesar de deixar o país mais industrializado e

urbano, terminou reeditando a chamada “modernização conservadora” como via de aprofundamento das relações sociais capitalistas no Brasil (Cf. NETTO apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007), o que reconfigura a questão social na medida em que a mesma passa a ser enfrentada pela repressão e assistencialismo, com o objetivo de controlar as forças de trabalho que despontavam do processo.

A reforma tributária da metade dos anos 60 desempenhou um papel crucial em nome de uma nova centralização de poder, uma vez que os poderes tributários do governo federal foram reforçados, possibilitando um aumento da carga tributária total para financiar a modernização da infraestrutura e acelerar o ritmo do desenvolvimento, apesar da instituição de um mecanismo de partilha da receita para os Estados pobres.

Na medida do esgotamento do regime de autoritarismo político engendrado pelos militares, em meados da década de 80, deu-se a explosão de movimentos sociais reivindicativos da abertura política e dos direitos de cidadania, praticamente anulados durante quase vinte anos de obscurantismo civil e político. Junto com o advento do novo sindicalismo, tais movimentos sociais terminaram instalando a Assembleia Nacional Constituinte, fortemente tensionada, e a posterior promulgação da Constituição de 1988, que, ao tempo em que normatiza diversos direitos sociais (art. 7<sup>o</sup>) e políticos, inclusive criando constitucionalmente a função social da propriedade (art. 184), reproduz o secular direito à livre iniciativa (art. 170) e confere inúmeros dispositivos à ordem econômica, traduzindo um belo corpo normativo de índole liberal e, ao mesmo tempo, social, portanto eclético.

Tal conjuntura, bastante relevante para o avanço dos novos cânones democráticos, não escapou à crítica de Florestan Fernandes, para quem a transição democrática do período foi de natureza conservadora e sem ousadias e turbulências, nem a Marco No-

gueira, para quem a ordem constitucional vigente entrava no futuro com os olhos no passado ou, mais ainda, fazendo história de costas para o futuro (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Porém, concentrando-se nos problemas de nossa estrutura federativa, surge, com as eleições para governadores em 1982, o florescimento do estadualismo (Cf. ABRUCIO; FERREIRA COSTA, 1998), em que prevalecera uma concepção mais defensiva e predatória das entidades subnacionais, que terminaram conseguindo repassar parte relevante dos seus custos para a União, via endividamento público e mediante forte competição horizontal, cujo maior efeito foi a “guerra fiscal”, que repercutiu perniciosamente na federação até hoje, apesar da reforma nas finanças públicas empreendida no Governo FHC, principalmente após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### *3. O neoliberalismo e seus efeitos nas políticas sociais*

Mesmo tentando implantar um Estado Social no Brasil, com quarenta anos de atraso, a atual Constituição passou a sofrer com a contrarreforma neoliberal já em voga em diversos países do mundo, em especial na Grã-Bretanha (com Margaret Thatcher em 1979), nos EUA (com Ronald Reagan em 1980), na Alemanha (Helmut Kohl em 1982) e na Dinamarca (com Schlutter em 1983), levando-se em conta o projeto-piloto pioneiro do Chile, de Augusto Pinochet.

Isso porque o projeto neoliberal hegemônico parte do pressuposto da impossibilidade de preservação da política social no marco da concepção do Estado de Bem-Estar Social, em virtude da crise fiscal e da excessiva intervenção estatal no mercado, desconhecendo as reais causas da crise, tal como: o próprio esgotamento do sistema capitalista vigente, com reiteradas baixas de crescimento econômico mundiais, provocando rápido aumento das prestações

sociais em face da ordem econômica e precarizando a condição salarial, que se tornou impossível de ser mantida nos mesmos moldes de proteção (CASTEL, 1998).

Leve-se em conta que o Estado de Bem-Estar, que permitia certa coesão social por meio de políticas de pleno emprego e benefícios fundados no keynesianismo, foi base das proteções sociais na Europa. Seu declínio correspondeu aos limites da expressão mecânica da solidariedade social (ROSANVALLON, 1984) e fez ressurgir, em pleno final do século XX, a questão da pobreza na agenda política governamental, apesar de a variedade dos interesses envolvidos tornar o problema cada vez mais complexo (Cf. MACHADO, 2007).

No Brasil, a eleição de Fernando Collor, o “Bismarck das Alagoas” (Cf. OLIVEIRA, 1995), deu-se nessa perspectiva, em que a dilapidação estatal preparou o terreno para um desespero popular, que via no Estado desperdiçador, então simbolizado pelos marajás, o bode expiatório da má distribuição de renda, da caótica situação da saúde, da educação e das demais políticas sociais.

Com o avanço do neoliberalismo, houve aumento do desemprego em quase todos os países da OCDE nas décadas de 80 e 90, isso devido à redução dos postos de trabalho e à desaceleração na criação de novos empregos, como consequência da inegável reestruturação produtiva. Por outro lado, a maioria dos países passou a ampliar a arrecadação por meio de impostos indiretos, o que agrava excessivamente o sistema produtivo em virtude do efeito cumulativo ao longo da cadeia de produção e termina penalizando, sobretudo, os contribuintes com rendimentos mais baixos, já que os referidos impostos, embutidos no custo dos produtos, são pagos por todos, independentemente de seus rendimentos, revelando um pernicioso e injusto sistema tributário. Tal conjuntura, no Brasil, foi agravada pela política de superávit fiscal orientada pelo Fundo Monetário Inter-

nacional (FMI) e assumida por Fernando Henrique Cardoso e pelo Governo Lula, em seguida, com forte tendência fiscal centralizadora, em contraponto ao descentralizado sistema federativo de 1988.

Assim, apesar do sucesso em um maior controle sobre as finanças públicas estaduais, a política de superávit fiscal ainda não estabeleceu mecanismos para melhor compartilhar as políticas sociais e coordená-las efetivamente, com inegáveis e perversos efeitos para o sistema de proteção social e maior desenvolvimento econômico das regiões menos favorecidas, tornando o Brasil um país mais igualitário. Além disso, a centralização tributária e decisória em favor da União “afeta negativamente o *demos constraining* e os *checks and balances* federativos”, não resolvendo “dilemas de coordenação que travam o sucesso das políticas públicas” (Cf. ABRUCIO, 2003).

#### 4. A repartição tributária na Constituição de 1988

Em plena obediência sistemática ao artigo 1º, da Constituição Federal de 1988, que afirma como princípio fundamental a composição da República Federativa do Brasil pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, além do objetivo fundamental dessa República Federativa em garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II, CF), surge o extenso e minudente rol de competências tributárias encartadas na Constituição de 1988 a cada entidade subnacional, a começar pelos artigos 153 e 154 (tributos da União), seguindo pelo 155 (tributos estaduais e distritais) e 156 (tributos municipais). Além disso, obedecidos determinados requisitos, tais como a não-cumulatividade, há a previsão de competência residual da União para a criação de contribuições sociais (art. 154, inciso I, CF), cujas bases de cálculo estão definidas no extenso artigo 195 (custeio da seguridade social), além das competências exclusivas definidas nos artigos 148, incisos

I e II, para os empréstimos compulsórios, e 149, para as contribuições de intervenção no domínio econômico.

É evidente que, após a distribuição das competências político-administrativas de cada entidade subnacional, por todo o Texto Constitucional, devem-se atribuir os recursos necessários para que tais entes possam cumprir suas respectivas finalidades, como a promoção do desenvolvimento econômico e a erradicação da pobreza. Mesmo levando-se em conta que alguns tributos possuem alguma função extrafiscal, como a de reduzir as desigualdades regionais no País (ex.: o Imposto sobre a Renda), é possível ocorrer desequilíbrio na arrecadação, em virtude de fatores sócio-econômicos alterarem os ingressos e receitas, razão pela qual a própria Constituição estabelece forma de repartição das receitas tributárias, como definido nos artigos 157 a 162.

Ou seja, além de cada unidade federada dispor livremente de sua competência tributária própria, exercendo sua plena atividade tributária, há um fenômeno constitucionalmente posto para promover uma racional transferência de recursos, das unidades maiores para as menores, a fim de proporcionar a todos os meios necessários para cumprimento de suas atribuições constitucionais, ou melhor, a desigualdade horizontal da capacidade arrecadatória é compensada por um sistema de transferências fiscais, tendência essa implementada desde a Constituição de 1946 (ARRETCHE, 2004).

Aqui se encontram os repasses obrigatórios de receitas tributárias (federais para estados e municípios e estaduais para os municípios), a instituição de fundos de participação (estaduais e municipais), com vinculação constitucional a certos gastos (p.ex.: educação e saúde), e a concessão de subsídios fiscais.

Traduz tal fenômeno, portanto, a ausência do federalismo fiscal cooperativo engendrado pela atual Constituição, na medida em que promoveria uma melhor

redistribuição nacional das receitas tributárias arrecadadas, diminuindo as diferenças regionais e corrigindo uma certa deficiência do próprio regime de participação rígida dos tributos, já que os tributos exclusivos rendem bem nas regiões ricas, onde há riquezas para alimentá-los, e mal, ou insuficientemente, nas que são pobres.

Porém, devemos atentar para o alerta de Riker (apud SOUZA, 2005), segundo o qual, para entendermos o funcionamento dos sistemas federais, não é necessário compreender a estrutura constitucional, mas as forças reais do sistema político, os sistemas de partidos nacionais, as práticas políticas e as estruturas do poder econômico. Ou seja, de acordo com tal raciocínio, os principais problemas enfrentados pelo federalismo brasileiro atual estariam mais na dificuldade dos governos em redirecionar o rumo de certas políticas públicas e lidar com questões macro-econômicas não previstas pelo legislador constituinte de 1988 do que nos problemas decorrentes da própria arquitetura ou desenho constitucional (Cf. SOUZA, 2005).

No entanto, segundo estudo de Gomes e MacDowell (apud ARRETCHE, 2004), o atual sistema de repartição, analisado em seu sentido normativo e estrutural, favorece os municípios de pequeno porte, já que foi estimada a participação das receitas de transferência em 91% nos municípios com menos de 5.000 habitantes, fato que é reforçado pela análise de Sérgio Prado, para quem (em 22 Estados brasileiros) quanto menor a população municipal, maior o seu ganho de receita derivado das transferências constitucionais, ensejando maior disponibilidade de recursos *per capita* com liberdade alocativa, realizadas as transferências. Essa assimetria implica, por exemplo, afirmar que a receita disponível *per capita* do Estado de Roraima foi duas vezes a de São Paulo, em 1997 (PRADO apud ARRETCHE, 2004).

Segundo Arretche (2004), na prática, tal desigualdade termina limitando definitivamente

vamente a possibilidade de que se estabeleçam constitucionalmente competências exclusivas entre os níveis de governo para as ações sociais, além de limitar também a possibilidade de arranjos federativos, na medida em que, ao conferir autonomia aos governos locais, deixassem aos eleitores a tarefa de elevar o gasto social dos governos locais. Nesse sentido, defende a coordenação federal dos programas sociais, o que se justificaria “tanto por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais, quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre Estados e municípios” (ARRETCHE, 2004, p. 20), apesar de avaliar que a Constituição de 1988 descentralizou receitas, mas não encargos.

Cumprir mencionar a definição e crítica de Celso Daniel (apud ABRUCIO, 2003, p. 253) sobre o municipalismo autárquico, o que é bastante salutar para a conformação do federalismo fiscal entre nós:

“Trata-se de um modelo de ação que prega a idéia (errônea) de que descentralização é igual à municipalização e, portanto, supõe que os governos locais poderão resolver sozinhos seus dilemas de ação coletiva. Em primeiro lugar, tal visão não se sustenta na realidade federativa brasileira, pois a heterogeneidade do país demonstra que há um desnível de competências administrativas e possibilidades financeiras entre os municípios – mais do que isso, a maioria deles tem poucas condições de equacionar suas dificuldades por conta própria. Além disso, o municipalismo autárquico favorece a competição entre as localidades, e não a cooperação, gerando mais disputas fiscais do que parcerias.”

Porém, apesar de uma relativa evolução em matéria de autonomia federativa, entre os países em desenvolvimento, há de se destacar no Brasil a crescente e necessária oferta de serviços pelos Estados e Municípios, até porque são entes mais competentes para atenderem às necessidades

da população, apesar de reconhecer-se a necessidade de coordenação e apoio federal em diversas políticas públicas.

A descentralização da gestão das políticas públicas é evidente, bastando citar o exemplo da saúde para comprovar tal assertiva, segundo Paulo Ziulkoski (2008, p. 18):

“Em 1986, os municípios possuíam 43 mil servidores neste campo [saúde] e apenas as grandes capitais tinham hospitais e outros serviços de atendimento. No interior, os postos de saúde eram estaduais ou então pertenciam ao extinto INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social). Mas, atualmente, todos os municípios assumiram a gestão da atenção básica de saúde e alguns prestam também serviços de média e alta complexidade. São 200 mil agentes comunitários contratados pelos municípios e 27 mil equipes de saúde da família, com médicos, enfermeiras e auxiliares de enfermagem, que se somam a dentistas, fisioterapeutas, veterinários, etc., totalizando 832 mil servidores. Enquanto isso, no mesmo período, a União reduziu os seus funcionários nesta área de 250 mil para 108 mil.”

Como bem expõe Francisco Mendes de Barros (2001), não se pode ignorar o fato de que, paralelamente à descentralização dos encargos, “as ações das diferentes esferas são descoordenadas e há grande sobreposição de esforços e atividades, ao mesmo tempo em que nenhuma das esferas assume a responsabilidade sobre os resultados”, além da má distribuição dos encargos, o que termina sobrecarregando os entes subnacionais, que acabam prestando serviços inicialmente atribuídos ao Governo Federal.

De acordo com a Tabela 1, a seguir, constata-se que o nível de participação dos governos locais na arrecadação tributária, no Brasil, ainda é bastante baixo, isso levando-se em conta a dimensão continental

brasileira e suas múltiplas desigualdades regionais, que agravam o problema, quando se realiza a comparação com as demais nações do topo da lista.

*Tabela 1 – Participação dos governos locais na arrecadação tributária*

<i>Países/Estimativa</i>	<i>Participação local (%)</i>
Japão/1989	37,7
Suécia/1993	35,2
Dinamarca/1994	30,3
Noruega/1992	24,5
Polônia/1988	22,2
EUA/1993	16,3
França/1992	12,2
Alemanha/1991	11,0
Bolívia/1993	10,9
Canadá/1989	10,8
Espanha/1992	9,5
África do Sul/1994	8,8
Hungria/1990	8,2
Reino Unido/1992	6,2
Austrália/1994	5,5
BRASIL/1998	5,3
Itália/1989	4,6
Portugal/1990	4,5
México/1987	1,1

Fonte: FMI - "Government Finance Statistics Yearbook" (amostra de países) e José Roberto Rodrigues Afonso e Érika Amorim (apud DI PIETRO, 2004). *A capacidade de gastos nos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível.*

Constata-se que, entre os dez países com maior participação local na arrecadação global, seis deles presenciaram, de forma bastante consolidada, o *Welfare State* no pós-guerra, incluindo os países nórdicos, o Canadá, a França e a Alemanha. Por outro lado, como mostra a Tabela 2 da página seguinte, apesar da diminuição dos gastos subnacionais em segurança, transporte, habitação e serviços urbanos, de 4,1% (1996) para 3,1%

(2000) do PIB, e da urbanização ainda crescente (REZENDE; AFONSO, 2004), atesta-se um aumento com os gastos em serviços sociais (educação, saúde e saneamento) para os Estados e Municípios, que aumentaram dos 5,5% para 7% do PIB, em 2000.

## 5. Conclusões

Apesar do ímpeto descentralizador da Constituição de 1988, a força econômica marcada pelo neoliberalismo dos anos 90 e sentida nacionalmente no contexto de reforma do Estado brasileiro predominou sobre os antigos ideais de justiça social e forçou a criação desenfreada de contribuições sociais por parte da União, reservadas para financiar, em tese, o livre acesso universal aos serviços públicos, como a previdência social, o que terminou precarizando o próprio Sistema Tributário Brasileiro, uma vez que os fundos arrecadados pelas aludidas contribuições não entram na partilha de receitas, para os Estados e Municípios, comprometendo o federalismo fiscal. Os recursos arrecadados com as contribuições aumentaram para 6,5% do PIB em 2000, muito acima da cifra de 1,1% do PIB em 1990 (dados do IPEA).

Por outro lado, em virtude de uma taxa média módica de crescimento econômico, não se permitiu a concretização de ganhos em relação ao aumento da competência para tributar e das transferências recebidas da União, ainda mais pela crescente necessidade de disciplina fiscal (Cf. REZENDE; AFONSO, 2004) e, principalmente, pela elevada carga tributária já suportada pelos contribuintes nacionais, tudo contribuindo para uma menor capacidade financeira das entidades subnacionais em implementar efetivamente os serviços sociais e urbanos desejados. Nesse sentido, a própria ideia de *accountability*, inerente ao federalismo democrático, é fortemente prejudicada.

Deve-se observar que, após a redemocratização, tivemos inúmeros e novos avanços democráticos, como políticas inovadoras de alívio da pobreza, alterações nos padrões de

Tabela 2 – Gastos dos governos estaduais e municipais – funções selecionadas

	Estados	Estados	Municípios	Municípios	Total	Total
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
			% PIB			
Segurança Pública	1.6	1.1	nd	0.0	1.6	1.1
Habitação e Serviços Urbanos	0.2	0.2	1.0	0.8	1.1	1.0
Transporte	0.7	0.6	0.7	0.4	1.4	1.0
Saúde e Saneamento	0.9	1.1	1.1	1.5	2.0	2.6
Educação e Cultura	2.1	2.6	1.4	1.9	3.5	4.4
Previdência Social e Assist.	2.8	1.9	0.5	0.6	3.3	2.5
TOTAL	8.3	7.4	4.6	5.3	12.8	12.7

Fonte: STN (Finanças do Brasil 1996 a 2000 apud REZENDE; AFONSO, 2004).

relacionamento entre o Estado e a sociedade, com a instituição de conselhos gestores de políticas públicas e o Orçamento Participativo. No entanto, nas duas últimas décadas, os municípios receberam mais atribuições, como educação e saúde, que são serviços públicos relevantes, sem aumento representativo de verbas.

De acordo com estudo de Vivian Ugá (apud MACHADO, 2007), as políticas nacionais de combate à pobreza apenas buscam minorar os efeitos das políticas neoliberais, então defendidas pelas instituições internacionais, o que transforma o “mundo do trabalho”, já que o que antes constituía uma classe social agora forma um conjunto de indivíduos atomizados, clivando-os em competitivos e incapazes.

A descentralização de encargos sociais, portanto, foi bem maior que a descentralização de receitas às entidades subnacionais, dada a relevância dos serviços públicos descentralizados, comprometendo o federalismo fiscal e as políticas sociais, que contam com a “universalização” normativa, mas, de fato, são focalizadas, seletivas e compensatórias.

Tal conjuntura é agravada pela apropriação indevida de receitas pelo Governo Federal, por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), objetivando compor o superávit primário e pagamento

de juros da dívida, conforme demonstra a Tabela 3 abaixo.

Tabela 3 – Receitas da Seguridade Social  
Desvio da DRU em R\$ bilhões a preços de 2004

Anos	Receita antes da DRU	Receita depois da DRU	DRU
2002	211,71	201,38	10,3
2003	212,64	205,47	7,2
2004	266,35	238,62	27,7
Total	690,70	645,47	45,2

Fonte: Boletins de Políticas Sociais do IPEA, n. 8, 9 e 10 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 167.

O referido desvio orçamentário, sob a forma de manipulação indevida de recursos da seguridade social para o orçamento fiscal (Cf. BEHRING; BOSCHETTI, 2007), compromete a manutenção e a própria ampliação do sistema de seguridade social, em razão do considerável volume de recursos retido para a formação do superávit primário, o que serve para também retratar a real condição das políticas sociais no contexto do atual federalismo fiscal brasileiro.

### Referências

ABRUCIO, F. L. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: BENE-

- VIDES, M.V.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (Orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- \_\_\_\_\_; FERREIRA COSTA, V. M. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, p. 17-26, 2004.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.
- BALEIRO, A. *Uma introdução à ciência das finanças*. Atualização de Dejalma de Campos. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 548 p.
- BARBOSA, A. M. *Cidadania fiscal*. Curitiba: Juruá. 2005, 139 p.
- BARROS, F. M. *Inovação no Federalismo para o desenvolvimento e a cidadania: perspectivas de modelagem das transferências intergovernamentais de recursos*. 2001. 245 p. Dissertação Mestrado FGV/EAESP, São Paulo, 2001.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. tradução Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução de Iraci D. Poleti. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 1998. 611 p.
- DI PIETRO, J. Repartição das receitas tributárias: a repartição do produto da arrecadação. As transferências intergovernamentais. In: CONTI, J. M. (Org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004. 291 p.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001.
- MACHADO, K. Implicações teóricas do conceito de pobreza no combate à pobreza. *Bahia: Análise & Dados*, Salvador, v. 17, n. 1, p. 685-693, abr./ jun. 2007.
- OLIVEIRA, F. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILL, P. (Orgs.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. 8 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008. 205 p.
- REZENDE, F.; AFONSO, J.R. A Federação Brasileira: desafios e perspectivas. In: \_\_\_\_\_. OLIVEIRA, F. A. (Orgs.) *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004. 366 p.
- ROSANVALLON, P. *A Crise do Estado-Providência*. Tradução de Isabel Maria St. Aubyn. 2 ed. Lisboa: Editorial Inquérito, 1984.
- SCHWARZ, R. As idéias fora do lugar. In: \_\_\_\_\_. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo: Duas Cidades; Ed. 34, 2000.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*. São Paulo, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.
- ZIULKOSKY, P. Por um pacto federativo municipalista. *Le monde diplomatique Brasil*. São Paulo: Pólis, ano 1, n. 10, maio 2008.