

**I CONACSO – Congresso nacional de Ciências Sociais:
desafios da inserção em contextos contemporâneos.**

23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.

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

Raphael de Oliveira Soares¹

Hugo Borsani²

Resumo:

Sistemas políticos federativos são notórios por promoverem possibilidades institucionais de expressão da pluralidade e heterogeneidade de seus membros. No entanto, diante da pluralidade de arranjos institucionais possíveis, alguns consensos estabelecidos sobre o funcionamento do federalismo devem ser revistos e testados. Os arranjos federativos, com efeito, em algumas federações, tem a capacidade de promoveram 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, iniciaremos 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. 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 uma tentativa de homogeneização da prestação de alguns serviços básicos ao longo do território. Como implicação da análise, também questionaremos outra interpretação acerca do federalismo, que propugna que, em sistemas políticos federativos, haveria uma tendência ao pouco volume de investimentos em gastos sociais, tendo em vista a criação de um ambiente atrativo e pouco onerosos para o capital.

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

¹ Bacharel em Ciências Sociais pela UENF Darcy Ribeiro e Mestrando em Sociologia Política no PPGSP da UENF Darcy Ribeiro. Bolsista FAPERJ/UENF.

² Doutor Em Ciência Política pelo IUPERJ e professor do PPGSP/UENF Darcy Ribeiro.

A - Introdução:

Sistemas políticos federativos são notórios por promoverem possibilidades institucionais de expressão da pluralidade e heterogeneidade de seus membros. No entanto, na transição dos princípios filosóficos abstratos, que jazem sob as argumentações a favor de um modelo federativo de organização do poder, para a realidade histórica, nos foi, e nos são, fornecidos inúmeros exemplos de como os modelos federativos se distinguem uns dos outros. O conceito de autonomia, central para o federalismo, se mostrou multifacetado, referindo-se a distintas dimensões da ação estatal, sejam elas políticas, fiscais ou administrativas, e a institucionalidade específica de cada país, operacionalizador desses distintos âmbitos da autonomia, se mostrou mais multiforme ainda.

Diante da pluralidade de arranjos institucionais possíveis, alguns consensos estabelecidos sobre o funcionamento do federalismo devem ser revistos. Importante argumento caracterizador do federalismo se refere, justamente, às instituições federativas como condições de possibilidade para o desenvolvimento da desigualdade e da divergência, da autonomia face ao governo federal. Tal assunção, em nossa visão, deve ser testada e contrastada com outros exemplos históricos de federalismo, como o brasileiro, que expressam, com efeito, a orientação contrária, isso é, em direção a homogeneização, e é nesse sentido esse texto busca uma contribuição.

Com base nos trabalhos de Arretche (2012; 2007), nos propomos analisar a dinâmica federativa brasileira em seus impactos redistributivos, ou seja, o seu potencial de garantir mínimos parâmetros de equidade frente às enormes disparidades socioeconômicas que marcam o território nacional. Tendo em vista a multiplicidade de pontos em que os arranjos federativos podem ser abordados, iniciaremos por uma tentativa de análise do impacto das relações federativas na redução da desigualdade fiscal entre os seus membros, tendo em vista o impacto redistributivo das transferências intergovernamentais sobre essas disparidades, ou seja, o quanto essa redistribuição fiscal consegue dirimir o abismo orçamentário que separa os municípios a níveis que possibilitem a capacidade de provisão mínima de serviços sociais.

Um segundo sentido importante que nosso trabalho se dirigirá é verificar o quanto a federação consegue impor uma agenda mínima de governo aos municípios, de modo que a alocação de seus gastos se deem em políticas estipuladas pela União, como a vinculação aos gastos com saúde e educação. Nesse segundo sentido, também haveria um

questionamento de consensos estabelecidos sobre o federalismo, que propugnaria que, em sistemas políticos federativos, haveria uma tendência ao pouco volume de investimentos em gastos sociais (Tiebout, 1956).

O gasto social, no Brasil, engloba as seguintes rubricas: educação e cultura; saúde e saneamento básico; assistência social e seguridade social; e habitação e desenvolvimento urbano (Satyro, 2006). Tomaremos para análise a totalidade dos municípios brasileiros, buscando apreender qual é a parcela do gasto dos municípios que se deve a regulação federal e o quanto essa regulação condiciona a discricionariedade dos municípios na alocação de suas próprias receitas, discriminando entre os gastos direcionados às políticas reguladas constitucionalmente, saúde e educação, e as demais políticas não reguladas.

O artigo está norteado pelos princípios teóricos do institucionalismo histórico. Essa abordagem, com efeito, advoga tanto a apreensão da dinâmica política pelo prisma de suas instituições políticas formais, de modo que se torne claro o impacto que tais normatizações, de fato, exercem sobre a escolha do curso de ação dos agentes, isolando os impactos das variáveis políticas das influências exercidas pelos demais sistemas sociais, como o sistema econômico, o sistema cultural etc., e também busca ressaltar as conjunturas nas quais os indivíduos agem, moldando seus valores e suas percepções sobre as normatizações que lhes são dadas (Hall e Taylor, 2003; Immergut, 2007)

B – Abordagem teórica.

A redemocratização do país, na década de 1980, trouxe consigo o reestabelecimento das bases federativas de organização do poder político no território nacional e a emergência de um novo modelo de Estado, que viria a ser o substituto do estado nacional desenvolvimentista, em atividade por 50 anos. O debate acadêmico, com efeito, sobre o formato das instituições políticas adotado pela federação brasileira, e suas implicações nas relações intergovernamentais, caracterizou-se por seu caráter amplo e divergente, decorrência da própria complexidade do arcabouço institucional do sistema político brasileiro. A combinação, nos termos de Arend Lijphart (1999), de elementos consociativos (federalismo, sistema multipartidário e proporcional, com votação em listas abertas) e majoritários (presidencialismo, capacidade reguladora da União e poder de agenda do Executivo), forneceu argumentos para todos os matizes da argumentação

acadêmica; tanto para aqueles que viam um exacerbamento no federalismo brasileiro (Stepan, 1999; Abrucio, 1998) diagnosticando um possível cenário de impasse decisório, quanto aqueles que enfatizam os elementos centralizadores dos processos decisórios (Figueiredo e Limongi, 2001) e da dinâmica federativa (Arretche, 2012).

Nesse sentido, pode-se supor que as diferenças de ênfase, dada pelos analistas, se devem ao fato de que as instituições que regem o equilíbrio federativo e a dinâmica intergovernamental são de diversos tipos. Com efeito, tanto as instituições partidárias e eleitorais, passando pelas regras de distribuição de recursos tributários e fiscais, quanto as regras que regem a relação entre executivo e legislativo, indo até a distribuição constitucional de competências na implementação de políticas sociais, tem impacto na dinâmica federativa. Assim, os teóricos que argumentam em favor de qualquer posicionamento do pendulo federativo tendem a basear suas análises em uma das dimensões citadas acima.

Uma linha de argumentação que se tornou premente, principalmente nos âmbitos subsequentes à inauguração do novo regime, foi a de que o formato institucional adotado pela federação brasileira concedia demasiadas prerrogativas aos governos subnacionais, principalmente aos estados. Assim, os governadores receberam a alcunha de os “barões da federação” devido a sua premência no cenário político nacional. Tal premência se devia, segundo as abordagens de Abrucio (1998), Couto (1997), Lamounier (1992), Stepan (1999), entre outros, às características do sistema partidário e eleitoral brasileiros, à descentralização fiscal e à própria situação de penúria socioeconômica da maioria esmagadora dos municípios brasileiros.

A permissividade e a facilidade de acesso à competição eleitoral por parte de pequenas siglas e de candidatos individualizados gerariam poucos incentivos a consolidação de interesses nacionais. Dessa forma, os legisladores nacionais tenderiam, segundo tal abordagem, a um comportamento paroquial, de modo que suas ações supostamente se concatenariam com as preferências dos governadores de seus estados. Esses, por sua vez, estariam de posse da máquina pública estadual, capaz de realizar investimentos de grande monta nos municípios do interior. Tais investimentos, por sua vez, seriam vistos como essências no prosseguimento da carreira política do político com base eleitoral no interior. Os legisladores federais, da mesma forma, deveriam ter um bom desempenho no plano regional (Abrucio, 1998).

A descentralização de recursos sem a concomitante descentralização de responsabilidades também teria tido um grande impacto nas relações intergovernamentais. A constituição de 1988 não especificou quais encargos deveriam ser assumidos pelas diferentes esferas de governo. Destarte, a assunção das responsabilidades administrativas ficava a cargo da adesão do ente federado interessado em ter tais incumbências sob sua gestão. Assim, a descentralização de recursos, lograda pelas demandas de descentralização dos estados e municípios, não veio, inicialmente, atrelada a funções administrativas específicas. Com efeito, os estados brasileiros, de posse de uma parcela expressiva dos recursos fiscais gerados pela federação e tendo os bancos estaduais como instrumento decisivo de capacidade de investimento, se tornaram investidores decisivos para o sucesso na carreira política local.

Não obstante tais tendências centrifugas na federação brasileira, há dimensões do arcabouço institucional brasileiro que apontam para direção oposta. Os trabalhos que analisam o processo decisório a partir da dinâmica interna dos trabalhos legislativos apontam para a existência de amplos mecanismos institucionais a disposição do executivo federal para o prevalecimento de sua agenda frente às demandas do poder legislativo, que, na abordagem de Abrucio, contemplam os interesses dos governos estaduais. Além do poder de agenda e de patronagem à disposição do executivo, a dinâmica legislativa se organiza em termos partidários, deixando cada vez menos margem de ação ao comportamento individualizado. A divisão dos cargos diretores do processo legislativo, como a presidência e a mesa diretora, que organizam os trabalhos, se baseia na proporção da representação dos partidos no plenário. Além disso, nas votações, o colégio de líderes assume uma função precípua. Os legisladores, considerados individualmente, tem pouca margem para uma ação que destoe da dos demais integrantes de sua sigla.

Seguindo as abordagens que enfatizam os mecanismos centralizadores presentes na federação, os trabalhos de Arretche (2012) se destacam. Segundo o viés adotado pela autora, as distintas percepções da dinâmica federativa detectam, de fato, traços presentes na configuração do sistema político brasileiro. Não obstante, tais trabalhos não dão a devida atenção ao papel normatizador que a União possui frente aos entes subnacionais. A esfera estadual, ainda que exerça uma grande influência no transcorrer da vida política de seus municípios, tem a margem de sua ação tolhida pelas correias que ligam os municípios ao governo federal. Analiticamente, deve-se fazer uma distinção entre policy-making e policy decision making, i.e., compreender que a descentralização da execução da ação não

implica em que haja a transferência da decisão sobre as diretrizes pelas quais deve se pautar essa execução.

Nesse sentido, por exemplo, ainda que a descentralização fiscal tenha outorgado aos estados e municípios a capacidade de arrecadar seus próprios tributos, a base sobre a qual incide tais tributos e as respectivas alíquotas não é de seu livre dispor. A Lei de responsabilidade fiscal, a Lei de diretrizes e bases são exemplos, no âmbito fiscal, da regulação federal. No plano das políticas sociais, os municípios brasileiros são os principais executores de grande parte das políticas públicas, não obstante as áreas de políticas públicas, e o volume referente aos gastos, sejam limitados pela regulação federal. A emenda constitucional nº29, a PEC da saúde, foi uma vitória contundente para a União, revertendo o princípio constitucional que proporcionava aos municípios o livre dispor de suas receitas.

C – Objetivos:

O objetivo do artigo é analisar em que medida a regulação federal e seus arranjos institucionais exercem um papel redistributivo na federação brasileira, tanto em termos de equilíbrio fiscal quanto na definição da alocação dos gastos sociais dos municípios, tanto no volume de receitas quanto nas rubricas de gasto. Isto inclui: a) analisar as receitas municipais, tentando captar o papel que os diversos tipos de transferência intergovernamental exerce na equalização mínima das possibilidades orçamentárias dos municípios, e b) analisar a variação dos gastos sociais, tentando captar em que medida as instituições federativas conseguem direcionar o gasto municipal, homogeneizando a provisão de serviços básicos ao longo do território nacional.

D – Metodologia:

A análise fiscal será feita a partir dos dados contábeis dos municípios, fornecidos pelo Tesouro Nacional, tentando entender o impacto das transferências intergovernamentais na redução das desigualdades orçamentárias, utilizando estatísticas descritivas, como média e a mediana, no intento de captar o percentual dos orçamentos municipais que se deve às transferências e, através de estatísticas de variabilidade, como o desvio padrão, o quanto essas transferências diminuem as discrepâncias orçamentárias ao

longo o território nacional. A mesma fonte e os mesmos instrumentos estatísticos serão usados para captar o quanto a regulação federal consegue constranger todos os municípios a alocar um percentual de sua agenda a setores específicos.

E – Resultados e discussão:

Os resultados da pesquisa apontam que os municípios brasileiros despenderam, entre os anos de 2007-2011, como nos mostra a tabela 1, em média 69% de seus orçamentos em políticas sociais, distanciando-se da vinculação obrigatória de 40%, sendo 25% para a educação e 15% para a saúde. Na media dos anos, cerca de 50% do orçamento municipal foi alocado nas duas áreas reguladas (tabela 2).

Uma das conquistas principais dos estados e municípios na redemocratização do país, com efeito, havia sido a autonomia em relação a alocação de suas receitas. Nesse sentido, era notório o consenso sobre como o processo de reestabelecimento das bases federativas do sistema político brasileiro havia sido feito de forma errática e descoordenada. Para os analistas (Falleti, 2006), em termos de sequencia temporal, ocorrera uma descentralização política e fiscal sem a concomitante atribuição de responsabilidades claras aos entes subnacionais. Todavia, o processo de fortalecimento do governo federal, encetado, em grande medida, pelos proventos advindos do sucesso de estabilização econômica do plano real, parece reverter tal padrão.

		Total P.S.2007	Total P.S.2008	Total P.S.2009	Total P.S.2010	Total P.S.2011
N	Válido	5295	5050	5493	5495	5382
	Ausente	1	0	0	0	2
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: Elaboração própria a partir dos dados primários do FinBra da STN.

		Saúde 2007	Saúde 2008	Saúde 2009	Saúde 2010	Saúde 2011
N	Válido	5295	5050	5493	5495	5382
	Ausente	1	0	0	0	2
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%

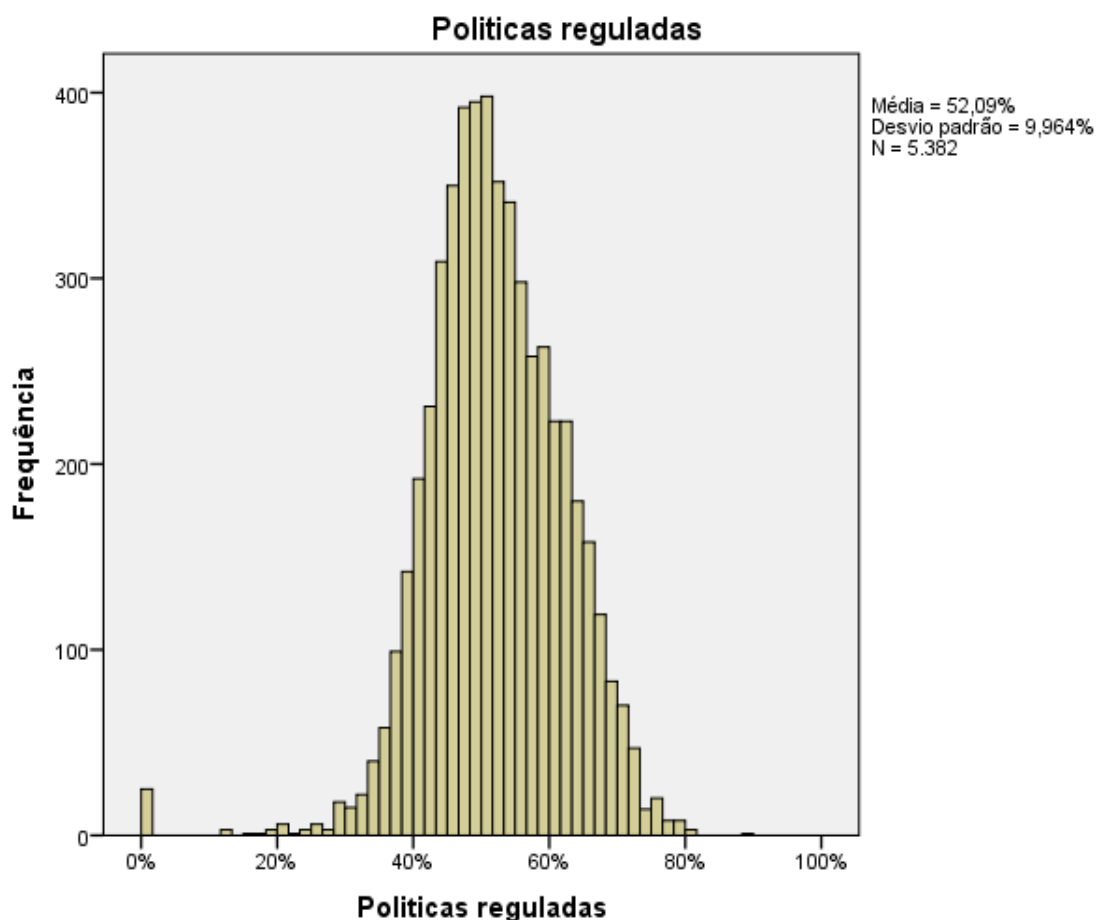
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários do FinBra da STN.

		Educação 2007	Educação 2008	Educação 2009	Educação 2010	Educação 2011
N	Válido	5295	5050	5493	5495	5382
	Ausente	1	0	0	0	2
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: Elaboração própria a partir dos dados primários do FinBra. da STN.

Interessante notar que, tendo em vista a amplitude numérica dos municípios brasileiros e sua heterogeneidade, o que poderia indicar um alto grau de divergência na alocação de seus recursos, as áreas de políticas públicas reguladas pela normatização federal conseguem ter um padrão de gasto homogêneo ao longo de todo território nacional, evidenciado por um desvio padrão relativamente baixo. Outro fator que denota a agregação dos gastos municipais em torno do valor estipulado constitucionalmente é a similitude entre os valores da média e da mediana, de modo que os dados não se mostram dispersos,

formando uma distribuição normal. O histograma 1 nos dá essa ilustração para o ano de 2011, ultimo ano da série analisada.



No entanto, ainda que a regulação federal imponha critérios na execução orçamentária dos municípios, há uma margem ampla de possibilidades abertas à discricionariedade dos gestores municipais, como seria de se esperar como comportamento de um sistema político federativo. Os investimentos nas outras áreas de políticas sociais, as áreas não reguladas, abrigam divergências dignas de nota que a tabela 4 nos fornecerá uma ilustração. Se levarmos em conta que essas rubricas de gasto compreendem as demais seis áreas consideradas como política social no Brasil, perceberemos o quão baixo é a alocação de recursos nesses setores. No período analisado, a media dos gastos dos municípios brasileiros em todos esses setores agregados é de 17%, sendo que o erro padrão é de 7%, uma variabilidade grande relativa a media.

		N.R. 2007	N.R. 2008	N.R. 2009	N.R. 2010	N.R.2011
N	Válido	5295	5050	5493	5495	5382
	Ausente	1	0	0	0	2
Média		17,65%	18,95%	16,87%	18,09%	17,68%
Mediana		17,16%	18,52%	16,40%	17,77%	17,28%
Erro padrão		7,347%	7,645%	7,116%	7,350%	7,193%
Mínimo		0%	0%	0%	0%	0%
Máximo		53%	57%	74%	78%	71%

F – Considerações finais.

A atual dinâmica federativa brasileira tem apontada para uma constante assunção das funções de provisão de políticas sociais pelos municípios brasileiros. Portanto, os níveis mais abrangentes de governo, a União e os estados, tem buscado transferir as funções de execução para as municipalidades, assumindo funções de coordenação e de financiamento. Segundo elementos da própria dinâmica eleitoral partidária (Borges, 2013), no pleito presidencial, a União tem concentrado suas políticas em programas de transferência de renda em detrimento de investimentos em programas sociais de larga escala, ficando esses à cargo dos governos locais, que, municiados por transferências fiscais e um direcionamento normativo, imposto pela obrigatoriedade de alocação de seus recursos em áreas estipuladas como prioritárias pelo governo federal, buscam assumir essa função pública de suma relevância para a redução da desigualdades abissais que marcam a trajetória histórica de sociedade brasileira.

A indagação que nos surge ao considerarmos a concentração dos investimentos sociais nas áreas de política reguladas, compreendidas pelas categorias saúde e educação, é o quanto essa normatização é eficiente na garantia do asseguramento do amplo acesso dos cidadãos a condições mínimas de autonomia, i.e., o quanto os cidadãos brasileiros conseguem ter acesso a uma ampla gama de serviços públicos que lhes permitam desenvolver-se nas direções que melhor lhes aprouver. Como nos mostram as considerações de Lavinias (2007), o aumento da renda feminina, que tem profundo impacto

nas rendas familiares, está estreitamente ligado a uma provisão públicas de serviços desmercantilizados. Nesse sentido, os investimentos em infraestrutura urbana aparecem como sendo de suma importância na criação de oportunidades de vida adequadas para os indivíduos, i.e., o acesso a rede de esgoto, água encanada, energia elétrica, faz parte de um pacote estrutural do qual o cidadão não pode prescindir.

Destarte, é de se questionar se o atual modelo de provisão de políticas públicas, que induz os municípios a adotarem políticas sociais desenhadas pelos níveis de governo mais abrangentes, enquanto esses atuam como financiadores e articuladores, é capaz de erradicar a pobreza e garantir a segurança econômica da população. Portanto, há que se considerar que segurança econômica e transferência de renda são coisas distintas. A primeira necessita de um suporte material que parece não estar sendo realizado, devidamente, por nenhuma esfera governamental. A União, com efeito, tem direcionado seus programas para as transferências de renda, enquanto os municípios, atuais incumbidos pela provisão de políticas sociais, parecem não terem ocupado o espaço existente no tocante a necessidade de uma criação de infraestrutura urbana, tendo em vista o baixo e heterogêneo volume de investimentos em habitação, urbanismo e assistencialismo social, elementos essenciais na criação de possibilidades do desenvolvimento humano como liberdade para autodeterminar-se.

BIBLIOGRAFIA:

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

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

BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e políticas sociais. In: HOCHMAN, Gilberto. Federalismo e políticas sociais no Brasil. Rio de Janeiro, editora Fiocruz, 2013.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. In: SOUZA, Celina e DANTAS NETO, Paulo Fabio. 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. 2.ed. : FGV: FAPESP, 2001

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

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

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

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. Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros. Rio de Janeiro, Revan, 2006.

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

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

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.