

Título do capítulo	CAPÍTULO 3 ESTADOS: O ELO PERDIDO DA CADEIA FEDERATIVA?
Autor(es)	Celina Souza
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap3

Título do livro	E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo
Organizadores(as)	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350509
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ESTADOS: O ELO PERDIDO DA CADEIA FEDERATIVA?¹

Celina Souza²

1 INTRODUÇÃO

Sistemas federais são caracterizados pela autonomia das esferas de governo para tomar decisões sobre políticas públicas que os governos eleitos avaliem serem as preferências de seus eleitores. No entanto, a constituição de cada Federação enquadra, com maior ou menor detalhamento, as competências exclusivas e as comuns ou concorrentes sob a autoridade de cada esfera. Pela variedade de arranjos federativos e constitucionais, não existe um modelo único de Federação, o que significa que o papel de cada esfera varia não só entre países, mas também no tempo.

O federalismo é uma das mais antigas e sólidas instituições do Brasil republicano. Adotado na Constituição de 1891, permanece como uma das matrizes do nosso sistema político. Desde então, o país conviveu com grande variedade de arranjos federativos e experimentou regimes autoritários e democráticos. O federalismo enquanto instituição, contudo, sobreviveu às mudanças de regime político e aos contextos macroeconômicos. Se o federalismo brasileiro é resiliente do ponto de vista histórico, o papel das esferas de governo variou ao longo do tempo. Isto ocorreu mais frequentemente em relação ao papel do estado-membro.

Este capítulo analisa a trajetória dos estados brasileiros ao longo da institucionalização do federalismo. De protagonistas políticos desde a constituição da República até a era Vargas, os dirigentes estaduais só voltaram a adquirir visibilidade no cenário nacional com a chegada da covid-19. A pandemia tirou dos bastidores uma das muitas tensões inerentes a todo sistema federal, ou seja, a competição em torno de quem decide, quem coordena, quem implementa e quem financia as políticas públicas. Em algumas federações, como o Brasil, entendimentos divergentes entre o governo federal e os estaduais sobre os métodos para enfrentar o vírus foram objeto de notícias diárias na mídia. O debate foi levado à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que, rompendo sua tradição de julgar a favor da União nas disputas federativas, reconheceu a competência

1. Este trabalho foi financiado pela Bolsa de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) nº 304728/2014-4.

2. Pesquisadora associada do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades da Universidade Federal da Bahia (CRH/UFBA).

concorrente das três esferas para adotar procedimentos de combate à pandemia. Assim, no vazio deixado pelo governo federal, foram os governadores que assumiram a liderança das medidas preventivas e coordenaram questões sensíveis, como a compra de equipamentos no exterior, a criação de grupos de especialistas e a formação de consórcios, desempenhando um papel de destaque no jogo federativo.³

Este capítulo tem dois objetivos. O primeiro é demonstrar que, embora o federalismo tenha sido preservado ao longo da história republicana brasileira, seu formato passou por várias modificações, confirmando o que nos diz a literatura: federações são instituições que se adaptam às circunstâncias, daí haver, ao longo do seu curso, um *continuum* entre, por exemplo, centralização e descentralização. No entanto, durante os dois regimes autoritários, o federalismo brasileiro deixou de cumprir algumas premissas teóricas desta instituição, como discutido na segunda seção. O segundo objetivo é mostrar o papel do estado-membro no financiamento de políticas redistributivas nacionais. Nesse sentido, o capítulo contribui para a análise da provisão de políticas redistributivas em países federais. A conexão entre federalismo e políticas redistributivas nacionais com financiamento estadual não é trivial, na medida em que as premissas normativas das teorias sobre federalismo são baseadas na defesa da descentralização da responsabilidade sobre o financiamento, a formulação e a implementação de políticas públicas para acomodar os interesses de diferentes comunidades territoriais. As teorias positivas, por sua vez, concentram seu foco no desenho institucional das federações capaz de incentivar a sua sobrevivência e o cumprimento das regras da barganha federativa. Se, pelas teorias normativas do federalismo, o financiamento estadual de políticas redistributivas nacionais pode ser considerado um desvio das suas premissas, pelas teorias positivas este financiamento integrou o redesenho do federalismo após a redemocratização como parte do acordo para assegurar os compromissos com políticas redistributivas.

O texto está organizado da seguinte forma. A segunda seção, após esta introdução, apresenta o tratamento dado aos estados nas diversas constituições, principalmente na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A terceira seção trata do período pós-1994, quando o governo federal aprovou várias medidas que parcialmente reverteram o que havia sido decidido em 1988 em relação aos estados. A quarta seção detalha as principais mudanças nas políticas públicas que tiveram repercussões sobre os governos estaduais: a regulamentação dos direitos sociais assegurados pela CF/1988, o ajuste fiscal dos anos 1990 e a institucionalização dos sistemas nacionais de políticas públicas, todas com repercussões sobre o papel dos estados. A quinta seção traz as considerações finais.

3. Sobre a dinâmica do federalismo durante a covid-19, ver, entre outros, Souza e Fontanelli (2021).

2 OS ESTADOS NAS CONSTITUIÇÕES

Durante a vigência das sete constituições promulgadas após a República, as regras relativas ao federalismo foram sendo modificadas conforme os contextos político e econômico, e em virtude da expansão das funções dos três níveis de governo, a qual transformava também as relações intergovernamentais.

A primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, desenhou uma Federação isolada, no sentido de que havia poucos canais de comunicação entre os níveis de governo. A Federação refletia o *slogan* republicano: “centralização, secessão; descentralização, união”, tornando a Federação brasileira muito mais descentralizada do ponto de vista tributário do que, por exemplo, a da Argentina e a do México (Love, 1993, p. 186).

Esse isolamento foi rompido em 1930, quando teve início a construção da sociedade urbano-industrial, na qual o governo federal foi o ator central. Não por acaso, uma das principais batalhas de Getúlio Vargas se travou contra os estados, a fim de garantir a coordenação federal necessária para viabilizar a industrialização. No entanto, concessões foram feitas, tais como o perdão das dívidas estaduais com o governo federal, o que incluía a enorme dívida de São Paulo gerada pelos subsídios ao preço do café. Tais concessões pacificaram os descontentamentos regionais. Vargas rompeu com o que ficou conhecido como a Política dos Governadores, acordo que vigorou na República Velha, em que o governo federal apoiava os estaduais e, em troca, os estados elegiam bancadas federais pró-governo, de forma que nenhuma esfera confrontasse a outra. Como consequência da Política dos Governadores, a barganha federativa foi depois capturada pela chamada Política do Café com Leite, caracterizada pela predominância das oligarquias paulista e mineira sobre o governo central. Em 1932, Vargas promulga a reforma eleitoral, a qual, entre outras medidas, aumentou a representação política dos estados com menor número de eleitores.

Em 1934, é promulgada nova Constituição. Os governos subnacionais perdem parte das suas receitas pela extinção de vários impostos e pela expansão das bases dos impostos federais. No entanto, a medida mais importante foi delegar ao governo federal a competência para regular as relações tributárias externas aos estados e entre estes. Ao negar aos estados o direito de decidir sobre um dos mais importantes aspectos da sua vida econômica – a definição das regras de trocas de mercadorias –, Vargas pavimentou o caminho para a industrialização, por meio da uniformização das regras tributárias.

Em 1937, e após o golpe de Vargas no meio da campanha eleitoral para presidente, nova Constituição é aprovada, inaugurando o Estado Novo. Esta Constituição ampliou os poderes presidenciais, dando a Vargas o direito de intervir nos poderes Legislativo e Judiciário e de substituir governadores eleitos. Os governadores eram

vistos como focos regionais de resistência ao continuísmo de Vargas e ao projeto de industrialização, pela prevalência dos interesses agrários na política estadual. Um ato simbólico de Vargas em 1937 mostra a visão do Estado Novo sobre os estados: em praça pública, Vargas queimou todas as bandeiras estaduais.

Com a democratização, as eleições diretas foram reintroduzidas e foi aprovada a Constituição de 1946. Ideais liberais, em especial a diminuição da intervenção do Estado na economia, predominaram entre os constituintes de 1946. No entanto, intenções liberais não sobreviveram às demandas por rápido crescimento econômico. Devido ao fato de que democracia e descentralização sempre estiveram associadas no Brasil, os recursos para os municípios foram ampliados, com o objetivo de diminuir sua dependência dos estados. Esta Constituição foi, ao mesmo tempo, centralizadora a favor do governo federal, por manter quase 60% dos recursos nacionais na esfera federal, como mostra a tabela 1, e localista, porque deslocou vários impostos estaduais para os municípios, fazendo também com que os estados passassem a transferir parte de seus impostos para as esferas locais. A Constituição de 1946 também introduziu um mecanismo de partilha de impostos das unidades financeiramente mais robustas para as mais frágeis, por meio da divisão de receitas e da vinculação de alguns poucos recursos federais que deveriam ser aplicados nas regiões Norte e Nordeste. Tais medidas constituíram as primeiras tentativas de enfrentar o desequilíbrio fiscal vertical e horizontal entre as unidades constitutivas da Federação. Os efeitos destas tentativas, porém, foram limitados, devido ao crescimento do número de municípios, à inflação e ao não pagamento de cotas federais às esferas subnacionais (Mahar, 1976).

Em 1964, com o regime militar, a Federação passou por profunda transformação, que repercutiu sobre suas dimensões política, fiscal e administrativa. Os militares só promulgaram nova Constituição em 1967, embora tenham feito várias emendas à Constituição de 1946. Em 1969, uma longa emenda constitucional foi editada. Estas mudanças, juntamente com a reforma fiscal de 1966, promoveram centralização de recursos públicos e de poder político. No entanto, os estados continuaram a ter papel importante na Federação, mesmo com a centralização tributária e com a eleição indireta de todos os governadores e de centenas de prefeitos. Medeiros (1986) e Souza (1997), por exemplo, mostraram que os estados mantiveram sua capacidade de barganha, embora sem as garantias constitucionais e eleitorais que caracterizam as Federações em países democráticos. Apesar dos recursos estarem centralizados na esfera federal, eles eram redistribuídos por meio de fundos de participação – Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) –, formatados de maneira a minimizar as disparidades regionais e a diminuir o desequilíbrio fiscal horizontal. Foi, portanto, um regime autoritário que operacionalizou um mecanismo voltado para a diminuição das desigualdades tributárias entre os estados da Federação,

ainda que de modo insuficiente e obedecendo a critérios não propriamente redistributivos. Isto porque, apesar da existência de critérios de distribuição, a regulamentação do FPE e do FPM exigia que estados e municípios apresentassem programas e projetos, subordinava a aplicação dos recursos a diretrizes e prioridades estabelecidas pelo governo federal e condicionava a entrega das transferências à vinculação de recursos próprios para os projetos a serem beneficiados (Macarini, 2000; Duarte *et al.*, 2009). Em outras palavras, a existência de condicionalidades incidentes sobre as transferências reduzia os objetivos de minimização das desigualdades verticais e horizontais. Além do mais, os governos subnacionais, principalmente os estados, recebiam recursos via transferências negociadas, que cresceram significativamente durante o período, mas que também eram eivados de condicionalidades para que atendessem aos objetivos do regime.

Os efeitos do regime militar sobre a Federação foram claros. Do ponto de vista político, a eleição dos governadores por via indireta contradiz um dos postulados do federalismo, que é a eleição, por voto popular, dos governantes que representam os eleitores das esferas territoriais da Federação. Nas palavras de Filippov, Ordeshook e Shvetsova (2004), um Estado é federal se sua estrutura governamental é caracterizada por múltiplos níveis de governo (nacional, regional e local), de tal forma que em cada nível os principais formuladores de política (*policy makers*) – governadores, presidentes, primeiros-ministros e parlamentares – são eleitos diretamente pelo povo a quem eles servem. Ademais, para um dos principais teóricos da teoria da escolha racional e do federalismo, Riker (1975), a sustentação da barganha política do federalismo se materializa pela competição entre partidos políticos que atuam de forma descentralizada.

Do ponto de vista fiscal, os dados mostraram que a posição financeira dos municípios havia melhorado no período, ao contrário do que aconteceu com os estados. Outro grupo de estudos interpretou a dependência financeira dos governos subnacionais como um rompimento do regime federativo e da Federação, ou como exemplo de uma Federação apenas formal, que mascarava a existência de um estado unitário.

Do ponto de vista administrativo, a concentração de recursos na esfera federal fez com que o governo central criasse vários mecanismos de transferências voluntárias e de fundos para os estados, que só as receberiam caso cumprissem as regras estabelecidas.

Com a proximidade do fim do regime militar, duas decisões tiveram impacto sobre o federalismo. A primeira foi a abertura para a criação de novos partidos políticos, em 1980. A segunda foi o retorno, em 1982, das eleições diretas para o Legislativo e o Executivo estaduais.

A redemocratização trouxe a bandeira da descentralização política, fiscal e administrativa e da “restauração” do federalismo, todas contempladas na CF/1988, que mudou a distribuição de poder político entre os entes federados, por meio da universalização da eleição popular para todos os níveis de governo; alterou o regime tributário, pelo aumento dos recursos para as esferas subnacionais *vis-à-vis* a União; e modificou a divisão das atribuições administrativas, pela introdução de novas competências concorrentes. A descentralização para as esferas subnacionais se tornou um importante item da agenda da redemocratização e foi o resultado de um momento histórico em que os constituintes tiveram que optar entre dois modelos de democracia: um, mais majoritário, e outro, mais consorciativo, com o último prevalecendo. Ela também significou a reintrodução do federalismo como um dos sistemas de freio e contrapeso a um governo central forte, tal como concebido pelos pais fundadores da nação norte-americana. Esta decisão, no entanto, gerou um paradoxo, que viria a ser atenuado nos anos 1990: reconhecia-se, naquele momento, que o país tinha uma agenda de problemas que requeriam políticas nacionais, mas deslocou-se parcela considerável de recursos financeiros para as esferas subnacionais (Souza, 1997).

Duas questões foram pouco notadas pelos que analisaram o “novo” federalismo de 1988. A primeira é que foram ampliadas as competências da União em relação às constituições anteriores (Souza, 1996; 1997; 2008; Arretche, 2009), ao mesmo tempo que foi discriminado um rol de competências concorrentes. Assim, a bandeira anticentralista não se refletiu nas competências da União. A segunda é que, ao longo do processo constituinte, os municípios foram ganhando espaço na distribuição de recursos, enquanto os estados o perdiam.⁴

As regras de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte também favoreceram os interesses subnacionais e as demandas da sociedade. Foi decidido que haveria 24 subcomissões, que mais tarde seriam agregadas em oito, que, posteriormente, constituiriam uma comissão de sistematização. As decisões seriam, então, submetidas ao plenário, com duas rodadas de votações nominais. Além da participação dos constituintes, as regras introduziram mecanismos de participação da população, tais como as emendas populares, que resultaram em 122 emendas, com mais de 12 milhões de assinaturas.

Quatro subcomissões lidaram diretamente com as questões relativas ao federalismo e à descentralização. A primeira foi a Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, responsável pela expansão das competências concorrentes entre os três níveis de governo, instituída com o argumento de que “a longa prática do

4. Para mais detalhes sobre o processo constituinte e as perdas relativas de recursos inicialmente alocados aos estados *vis-à-vis* os municípios, ver Souza (1997; 2008).

federalismo centralizado não podia ser eliminada da noite para o dia”.⁵ A segunda foi a dos Municípios e Regiões, que aprovou a inclusão do município como parte integrante da Federação. A terceira foi a Subcomissão dos Estados, que se concentrou na redivisão territorial do país, com a proposta de criação de vários novos estados. Ao final, foram aprovadas apenas a criação do Tocantins, que antes havia sido vetada pelo presidente José Sarney, e a transformação de Roraima e Amapá em estados. A quarta foi a de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Esta subcomissão propôs aumentos de recursos mais significativos para os estados do que para os municípios, numa proporção mais elevada do que aquela que foi afinal aprovada. Isto significa que os estados tiveram mais poder de barganha no estágio inicial, e os municípios, nos estágios subsequentes. Duas importantes decisões foram tomadas nesta subcomissão. A primeira foi o aumento das transferências federais para as esferas subnacionais. A segunda foi o aumento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que se transformou no Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). O ICMS, principal tributo em termos de valor de arrecadação, incorporou seis impostos federais, privilegiando os estados mais desenvolvidos. Estas duas consequências foram resultado das disputas políticas entre as regiões economicamente mais ricas e as mais pobres, transformando-se em um jogo de soma positiva para estas regiões, e de soma negativa para o governo federal.

Na fase posterior, a subcomissão passou a ser denominada de Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Seus principais resultados foram: i) o aumento da base do principal imposto estadual, o ICMS, pela transferência de parte de tributos federais, e maior liberdade para os estados definirem suas alíquotas; ii) a recriação do Imposto sobre Serviços (ISS) para os municípios; e iii) aumento das transferências constitucionais para as esferas subnacionais, passando de 18,0% para 18,5%, para os estados, e de 21,5% para 22,5%, para os municípios.

Quando os temas relacionados ao federalismo e à descentralização aportaram na Comissão de Sistematização e foram, posteriormente, votados no plenário, todas as questões conflituosas já haviam sido negociadas entre as lideranças que com eles se envolveram.

A decisão de conceder aos estados liberdade para determinar livremente uma parte da alíquota de seus impostos exclusivos – o ICMS e o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) – foi uma das mais importantes da Constituinte no que diz respeito ao federalismo. Por ter esta autonomia, a Federação brasileira é classificada por um dos mais importantes índices sobre autoridade regional – o Regional Authority Index (RAI) – como uma Federação

5. Frase do relator da subcomissão em entrevista à autora (Souza, 1997).

mais cooperativa do que competitiva (Hooghe *et al.*, 2016). O RAI incorpora duas dimensões para a classificação dos países: *self-rule* (regras próprias) e *shared rule* (regras partilhadas). A primeira dimensão caracteriza federações que optaram pela adoção de políticas nacionais comuns e nas quais as esferas subnacionais têm autonomia para determinar parte das alíquotas de seus impostos. A segunda dimensão diz respeito à capacidade da esfera regional de participar de decisões que afetam seus interesses. Estas dimensões são eminentemente institucionais e apontam para a importância do desenho das federações. No caso brasileiro, portanto, os estados têm autoridade para determinar questões cruciais, tais como cobrar e como gastar parte de seus impostos exclusivos, e participam da implementação de políticas públicas nacionais. Pouco conhecida e discutida, a dimensão do *self-rule* é um importante componente da Federação brasileira, uma vez que apenas arrecadar ou gastar recursos disponíveis é diferente de ter autoridade exclusiva para fixar parte das alíquotas de impostos. Estas características contrariam a visão simplificada de que a Federação brasileira é dominada pela União. Não só o RAI nos classifica como uma Federação com relativa autonomia na dimensão *self-rule*, mas também o papel dos governadores no combate à covid-19 mostrou o exercício desta autonomia relativa quando o Executivo federal adotou uma estratégia negacionista em relação à pandemia.

Essa síntese da trajetória do federalismo brasileiro à luz das constituições mostra uma Federação que passou por vários formatos e sobreviveu a dois longos regimes autoritários. Mostra também uma Federação que demorou a se constituir em mecanismo de freio e contrapeso do sistema democrático e que em vários períodos não cumpriu os requisitos das teorias do federalismo, isto é, eleições diretas, Judiciário independente e autonomia decisória sobre parte de seus impostos exclusivos, em razão dos dois longos períodos autoritários.

3 AS REAÇÕES DO GOVERNO FEDERAL

Os anos iniciais após a aprovação da CF/1988 foram tumultuados por impasses políticos e pelas tentativas malsucedidas de controlar a inflação. No entanto, a partir de 1994, o governo federal, embora tenha perdido receita tributária, não se tornou ator passivo e conseguiu aprovar várias emendas constitucionais que reverteram algumas das decisões dos constituintes. Além de ter tornado possível o controle da inflação, por meio do Plano Real, o rearranjo constitucional permitiu enfrentar os grandes dilemas da agenda nacional, notadamente a regulamentação de alguns direitos sociais garantidos constitucionalmente.

A reação se deu em várias frentes: aumento das alíquotas de impostos e contribuições não partilhados com os estados; criação de novos impostos e de novas receitas; e extinção de alguns impostos de competência das esferas subnacionais. Paralelamente, o governo federal criou um programa com incentivos

para a renegociação das dívidas dos estados e de grandes municípios, bem como para a privatização dos bancos estaduais e das empresas estatais estaduais de serviços públicos, principalmente de energia e telecomunicações. Várias destas medidas foram aprovadas por emendas à CF/1988. Estas reações indicam que o governo federal não reduziu sua importância no jogo federativo.

Para um melhor entendimento do federalismo após 1994, algumas questões devem ser destacadas. A primeira é que existem novas responsabilidades distribuídas entre níveis de governo que mudaram os arranjos políticos, fiscais e administrativos que incidiam sobre as políticas públicas. Estas novas responsabilidades são principalmente: i) o papel dos governos estaduais no programa de ajuste fiscal e no cumprimento das metas do superávit primário; ii) a vinculação de recursos públicos subnacionais à provisão de políticas sociais de educação fundamental e saúde e ao pagamento dos juros de suas dívidas com a União; e iii) o aumento da presença dos governos locais na provisão de políticas redistributivas. A implementação destas políticas pelos municípios, a vinculação de receitas estaduais a políticas nacionais e a regulação e a coordenação federal das políticas públicas são indicadores da perda relativa dos estados no jogo federativo, o que não significa, todavia, sua ausência na barganha federativa.

Essas questões decorrem de várias decisões tomadas pelos constituintes. A primeira foi a institucionalização de diversos direitos sociais, que foram objeto de emendas constitucionais ou de legislação infraconstitucional, detalhando suas regras e seu financiamento. A segunda é que o Congresso e o STF são importantes atores políticos nas questões federativas, com poder de aprovação e de veto sobre as políticas que afetam seus interesses. A importância do Congresso decorre da constitucionalização das políticas públicas, o que requer sua aprovação, seja para iniciar uma nova política, seja para modificá-la. Do lado do STF, sua histórica tendência de interpretar todo direito positivo como federal faz com que suas decisões sejam quase sempre a favor da União quando se trata do julgamento da constitucionalidade das matérias que afetam os interesses dos estados, tendência revertida durante o contexto da pandemia (Souza e Fontanelli, 2021). Como afirma a literatura sobre federalismo, as cortes constitucionais são guardiãs dos princípios da Federação.

Uma das várias dimensões do federalismo é a distribuição de recursos entre os entes federados. A trajetória da partilha da receita pública mostra que, nos últimos sessenta anos, ocorreu crescimento constante da receita municipal; concentração dos recursos nacionais na esfera federal durante o regime militar, com pequena redução e relativa estabilidade a partir dos anos 2000; e queda de cerca de 10 pontos percentuais (p.p.) dos recursos à disposição dos estados (tabela 1).

TABELA 1
Distribuição de recursos tributáveis entre esferas de governo, incluindo transferências intergovernamentais (1960-2019)
 (Em %)

	Governo federal		Governos estaduais		Governos municipais	
	Proporção do PIB	Proporção da receita total	Proporção do PIB	Proporção da receita total	Proporção do PIB	Proporção da receita total
1960	10,4	59,4	5,94	34,7	1,11	5,81
1980	16,7	68,2	5,70	23,3	2,10	8,57
1988	13,5	60,1	5,97	26,6	2,98	13,3
2006	20,4	57,2	8,66	25,4	6,22	17,4
2010	18,7	56,5	8,34	25,1	6,13	18,1
2013	19,2	56,9	8,22	24,4	6,30	18,7
2014	18,6	55,7	8,35	25,0	6,47	19,3
2015	18,4	55,1	8,38	25,1	6,63	19,8
2016	18,2	54,6	8,42	25,2	6,72	20,1
2017	18,5	54,9	8,48	25,1	6,74	19,9
2019	19,0	54,1	8,85	25,1	7,28	20,7

Fonte: Afonso e Castro (2020).

Obs.: PIB – produto interno bruto.

A síntese desta seção é que a Federação brasileira sempre foi marcada pela regulação federal de políticas públicas, gerando políticas que se impõem aos governos e às comunidades subnacionais. Esta característica é resultado de uma tradição inaugurada nas Constituições de 1934 e de 1937 e aprofundada nas constituições subsequentes, notadamente na CF/1988. Se não há, portanto, uma ruptura do modelo de Federação baseado na prevalência da União, as novidades das emendas constitucionais que se seguiram à CF/1988 e da legislação infraconstitucional são a vinculação de recursos subnacionais às políticas redistributivas e a institucionalização de regras, critérios e condicionalidades estabelecidos por decisões tomadas nacionalmente.

4 POLÍTICAS NACIONAIS REDISTRIBUTIVAS E VINCULAÇÃO DE RECURSOS ESTADUAIS

Como se sabe, constituições espelham um projeto de país em determinado momento histórico. Seus mandamentos, contudo, podem ou não ser regulamentados e postos em prática. Como a CF/1988 foi parte do movimento da redemocratização, tendo sido aprovada ainda na transição, sua legitimidade dependia do atendimento das inúmeras demandas sociais. Tal atendimento foi facilitado pela construção “de baixo para cima” do novo texto constitucional, ou seja, nas subcomissões e nas comissões, e com ampla participação dos movimentos sociais. Por fim, e seguindo

uma tendência de vários outros países que já haviam aprovado suas *bill of rights*, a CF/1988 incorporou um capítulo sobre direitos sociais. Passaram a ser considerados direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Paralelamente, a CF/1988 estabeleceu que o acesso à saúde pública seria universal e não mais restrito aos que tinham emprego formal, como no regime anterior. A maioria dos direitos sociais foi constituída em sistemas nacionais de políticas públicas, que contam com regulação e coordenação federal, financiamento partilhado e implementação principalmente local.

No entanto, os primeiros anos após a promulgação da CF/1988 foram marcados por instabilidade política e econômica, mas, após o sucesso do Plano Real, em 1994, abriu-se uma janela de oportunidades para que o governo federal reagisse contra suas perdas financeiras e construísse mecanismos que viabilizariam a operacionalização de alguns direitos sociais e a política de ajuste fiscal, ambos como políticas nacionais que afetaram os recursos estaduais. Isto foi possível porque o governo federal não era um ator passivo, como muitos o interpretaram, dado o leque de competências para legislar privativa ou concorrentemente concedido pela CF/1988. Também foi possível porque a CF/1988 reduziu o quórum para a aprovação de emendas constitucionais: de dois terços, nas Constituições de 1967-1969 e de 1946, para três quintos, na nova Carta. Se o desenho financeiro da CF/1988 reduziu os recursos do governo federal *vis-à-vis* os dos estados e principalmente os dos municípios, fatores institucionais e de conjuntura abriram o caminho para a retomada da sua liderança no contexto da Federação.

Do ponto de vista dos estados, poucos são os recursos que não estão hoje vinculados à provisão de políticas redistributivas, tanto os derivados de receita própria como de transferências. O quadro 1 discrimina estas vinculações.

Além das receitas partilhadas ou vinculadas a políticas, os estados comprometem entre 11% e 13% da receita líquida real (RLR) para o pagamento da rolagem da dívida junto ao Tesouro federal.⁶

6. Em 2017, foi aprovado por lei federal o Regime de Recuperação Fiscal, voltado para estados com grave desequilíbrio financeiro, e cujas regras incidem principalmente sobre os gastos com pessoal.

QUADRO 1
Estados: receitas partilhadas e vinculadas a partir de 1988

Impostos ou transferências federais	Esfera de arrecadação	Distribuição para municípios (%)	Vinculados a políticas (%)
Impostos			
ICMS	Estadual	25	25 à educação 12 à saúde
Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA)	Estadual	50	12 à saúde 25 à educação
ITCMD	Estadual	-	12 à saúde 25 à educação
Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) de servidores estaduais	Estadual	-	12 à saúde 25 à educação
Previdência estadual	Estadual	-	100 à previdência estadual
Dívida ativa tributária dos impostos acima	Estadual	-	25 à educação 12 à saúde
Taxas	Estadual	-	-
Contribuições econômicas	Estadual	-	-
Contribuições de melhoria	Estadual	-	-
Transferências			
FPE	Federal	-	12 à saúde 25 à educação
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)-Exportação	Federal	25	12 à saúde 25 à educação
ICMS – desoneração de exportação	Federal	25	25 à educação 12 à saúde
Salário-educação	Federal	-	100 ao ensino básico
Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)	Federal	25	100 à infraestrutura de transporte
Compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais	Federal	-	12 à saúde 25 à educação
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)-Ouro	Federal	-	-
Compensação financeira pela exploração de recursos naturais	Federal	25	-

Elaboração da autora.

Os recursos vinculados à educação e à saúde compõem dois fundos contábeis: i) o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no qual os estados têm que aplicar 20% dos 25% dos recursos vinculados à educação; e ii) o Fundo Nacional de Saúde (FNS), gestor do Sistema Único de Saúde (SUS), por meio do qual são transferidos para os fundos estaduais todos os recursos vinculados à saúde. No entanto, cada uma destas duas políticas tem regulação própria, que leva em

consideração as suas especificidades, a participação de cada esfera na oferta do serviço e o cumprimento de condicionalidades – reguladas e coordenadas pela esfera federal –, além de prever compensações financeiras para os entes federados que não conseguem atingir o mínimo dos gastos. Varia também a participação de cada esfera no financiamento da política. Os estados são os maiores financiadores da educação básica, e a União, da saúde, embora a provisão destes serviços seja majoritariamente municipal.

A CF/1988 e suas emendas também legislaram sobre os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo estaduais em relação à remuneração de seus membros. Por fim, muitos estados são obrigados, por determinação de suas constituições, a vincular porcentagens de suas receitas a algumas políticas – em geral, à área de ciência e tecnologia e à de cultura.

Mas não só dispositivos constitucionais afetaram o papel dos estados na provisão de serviços públicos e no comprometimento dos seus recursos para o pagamento de suas dívidas com a União. Em 2000, foi promulgada a Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, que, além de fixar limites para despesas com pessoal, proíbe o governo federal de assumir novas dívidas contraídas pelos estados. A novidade da LRF é que não só avança no controle dos gastos públicos, mas também limita despesas futuras.⁷

As reações do governo federal em relação ao endividamento estadual mostram que o Brasil optou por dois tipos de mecanismos para controlá-lo. De acordo com a classificação de Ter-Minassian e Craig (1997), existem quatro tipos de mecanismos para este controle: disciplina de mercado, cooperação, controles baseados em regras e controle administrativo pelo governo central. No caso brasileiro, a opção recaiu sobre os dois últimos mecanismos, adotados de forma simultânea. Estas mudanças mostram que o Brasil evoluiu de uma política federal de controle fiscal tênue (*soft budget constraints*) para rígido (*hard budget constraints*) (Rodden, Eskeland e Litvack, 2003). Estas mudanças e restrições contrariaram a visão de analistas que argumentaram sobre a impossibilidade de equacionamento da dívida dos estados pelo veto dos governadores, vistos, então, como os principais atores da Federação. Contrariaram também a tese de que, em países federais menos desenvolvidos, governos centrais têm poucos instrumentos para impor disciplina fiscal aos estados, em comparação com os países unitários (Wibbels, 2000).

Esta análise mostra que a tradição brasileira, tanto a constitucional como a de regulação de políticas, é de uniformizar, via instância federal, as regras que regem não só as políticas públicas, mas também as principais atividades governamentais. Assim é que as normas sobre o funcionamento da Justiça, do

7. Algumas medidas restritivas dos gastos estaduais foram temporariamente suspensas durante a pandemia.

funcionalismo público e da administração pública, por exemplo, são federais, mas se aplicam a todas as três esferas de governo. Do mesmo modo, a adesão dos estados às políticas reguladas nacionalmente é condicionada à criação de conselhos, fundos e unidades orçamentárias, e à alimentação de sistemas de dados, por exemplo. Isto significa que não só as políticas são uniformizadas, mas também as estruturas administrativas e deliberativas. Se no passado as políticas públicas, notadamente as sociais, eram objeto de trocas clientelistas de toda ordem, e caracterizavam-se pela imprevisibilidade dos recursos, e se a regulação federal responde à demanda por critérios mais universais e recursos mais previsíveis, ela também tem custos e consequências. Custos e consequências que não sofreram vetos dos estados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O federalismo brasileiro tem seguido quatro tendências iniciadas nos anos 1930 que permanecem até os dias atuais. A primeira, que confirma a literatura sobre mudança institucional, é que apenas em momentos críticos – sejam os que marcaram a chegada dos regimes autoritários ou democráticos, sejam aqueles em que se formou consenso a favor da solução de uma crise, como foi a da inflação, ou em torno da adoção de políticas redistributivas – é possível introduzir mudanças que alterem o equilíbrio entre as esferas de governo. A segunda é a capacidade do governo federal de recuperar suas perdas financeiras e seu poder de iniciativa para regular políticas, inclusive na vigência de regimes democráticos. A terceira é que, independentemente do regime político, os municípios têm aumentado sua participação no bolo tributário e, mais recentemente, nas políticas redistributivas. Como consequência das tendências anteriores, observa-se a quarta: se o governo federal é capaz de recuperar suas perdas financeiras e os municípios de aumentar suas receitas, embora com contraprestação de serviços, o mesmo não acontece com os estados, que perderam espaço na implementação de políticas públicas, na partilha do bolo tributário e na coordenação dos municípios. Dado que a distribuição dos recursos tributários é um jogo de soma zero, os estados são, desde Vargas, os elos mais fracos da cadeia federativa. No entanto, e como já argumentado (Souza, 2019), federações comportam várias dimensões, que precisam ser combinadas e analisadas para seu melhor entendimento. Com isso, quero dizer que a distribuição de recursos financeiros e de gastos não diz tudo sobre uma Federação. A despeito de algumas dimensões da Federação brasileira reduzirem a autonomia de governadores, eles não são atores passivos, e detêm autoridade para decidir sobre questões sensíveis da Federação, como a determinação de parte das alíquotas de seus impostos exclusivos. Isto foi possível pela construção de um desenho sofisticado e engenhoso, tanto na CF/1988 quanto nos incentivos inseridos no desenho das políticas redistributivas. Este desenho foi capaz de minimizar os dilemas federativos, apaziguar disputas e evitar vetos dos atores estaduais às políticas redistributivas nacionais.

Malgrado o enfraquecimento de um dos elos da cadeia federativa, o Brasil é uma Federação que resiste aos rótulos de centralizada ou descentralizada. Isto porque a Federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Legislativo – inclusive pelo Senado, teoricamente guardião dos interesses dos estados – e seguem o que determinam as constituições estaduais. A Federação também tem sido caracterizada por limitações na capacidade das esferas subnacionais de legislar sobre políticas próprias. Por sua vez, estados e municípios possuem autonomia administrativa considerável e são responsáveis pela execução de diversas políticas nacionais. Além disso, nos marcos da CF/1988, gerem uma parcela dos recursos públicos poucas vezes concedida pelas constituições anteriores, em particular para os municípios, e em quantidade superior à verificada em outros países em desenvolvimento. Por fim, os estados, embora com menor papel do que os municípios na provisão de políticas redistributivas, são uns dos seus principais financiadores.

Como busquei mostrar, as tensões federativas que afetam os estados não são novas nem decorrem necessariamente da redemocratização ou da CF/1988, embora seu enfraquecimento tributário tenha sido aprofundado ao longo das duas últimas décadas. Apesar deste enfraquecimento, os estados contam, mesmo quando suas atividades são reguladas centralmente e seus recursos são reduzidos proporcionalmente em relação aos demais níveis de governo.

À luz das teorias mais difundidas do federalismo, baseadas no modelo norte-americano, a Federação brasileira pode parecer paradoxal, uma vez que a marca normativa do federalismo é a diversidade, e a de políticas públicas nacionais é a uniformidade. Comparada com a Federação mais estudada do mundo, que serviu de base para a formulação das modernas teorias do federalismo, as diferenças são marcantes. A Federação norte-americana é caracterizada por fronteiras vagas entre a autoridade nacional e as subnacionais, permitindo ajustes na divisão de autoridade entre os estados e o governo federal em políticas específicas, com constantes negociações entre as esferas de governo sobre qual esfera terá autoridade sobre determinada política pública. A divisão de autoridade sobre políticas públicas varia, nos Estados Unidos, não só no tempo, mas também de estado para estado. Mas, diferentemente da Federação brasileira, estes ajustes não são constitucionalizados, e sim objeto de regras e normas infraconstitucionais.

Pesquisas sobre o federalismo brasileiro podem contribuir para a investigação de uma Federação historicamente moldada para ter um governo federal liderando o processo decisório sobre políticas públicas nacionais, na qual, a partir da estabilidade macroeconômica e política, parte significativa das receitas dos estados está vinculada ao financiamento destas políticas. Isto significa que o espaço dos governadores para decidir sobre políticas preferenciais dos seus eleitores é

limitado nos termos das teorias normativas do federalismo. Por seu turno, eleitores, comunidades e políticos subnacionais não têm manifestado descontentamento com o nosso modelo de Federação. Em outras palavras, não existem manifestações que indiquem que os benefícios de fazer parte da Federação brasileira são inferiores aos seus custos, fortalecendo os postulados das teorias positivas do federalismo.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; CASTRO, K. P. de. Carga tributaria en Brasil: redimensionada y repensada. **Revista de Administración Tributaria**, n. 40, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3NoDVsg>>.
- ARRETCHE, M. Continuidades e discontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.
- DUARTE, A. J. M. *et al.* **Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde**. Santiago: Cepal, 2009.
- FILIPPOV, M.; ORDESHOOK, P. C.; SHVETSOVA, O. **Designing federalism: a theory of self-sustainable federal institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- HOOGHE, L. *et al.* **Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2016. (Volume I).
- LOVE, J. L. Federalismo y regionalismo em Brasil, 1989-1937. *In*: CARMAGNANI, M. (Ed.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. Ciudad de México: El Colegio de México, 1993. p. 180-223.
- MACARINI, J. P. **A política econômica da ditadura militar no limiar do “milagre” brasileiro: 1967/69**. Campinas: IE/Unicamp, 2000.
- MAHAR, D. J. Federalismo fiscal no Brasil: a experiência histórica. *In*: REZENDE, F. *et al.* (Org.). **Política fiscal e programação dos gastos do governo**. Rio de Janeiro: Ipea, 1976.
- MEDEIROS, A. C. **Politics and intergovernmental relations in Brazil, 1964-1982**. New York: Garland, 1986.
- RIKER, W. Federalism. *In*: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Ed.). **Handbook of political science**. Reading: Addison-Wesley, 1975.
- RODDEN, J.; ESKELAND, G.; LITVACK, J. (Ed.). **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints**. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press, 2003.

SOUZA, C. Redemocratization and decentralization in Brazil: the strength of the member states. **Development and Change**, v. 27, p. 529-555, 1996.

_____. **Constitutional engineering in Brazil**: the politics of federalism and decentralization. London: Macmillan, 1997.

_____. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 791-823, 2008.

_____. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, 2019.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: a covid-19 mudou a dinâmica federativa? *In*: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Ed.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 135-150.

TER-MINASSIAN, T.; CRAIG, J. Control of subnational government borrowing. *In*: TER-MINASSIAN, T. (Ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: IMF, 1997.

WIBBELS, E. Federalism and the politics of macroeconomic policy and performance. **American Journal of Political Science**, v. 44, n. 4, p. 687-702, 2000.

