

As Impossibilidades do Projeto Descentralizante do Brasil

Reginaldo Souza Santos¹
Elizabeth Matos Ribeiro²

RESUMO

Este artigo busca analisar o processo de descentralização brasileiro, considerando que esta dinâmica passou a ser encarada como um dos aspectos cruciais dentro do debate acerca da Reforma do Estado e da redefinição do seu papel no País. Constatase que a descentralização, a partir da Constituição de 1988, tem assumido distintas e complementares dimensões. Em primeiro lugar, identifica-se o desejo de uma descentralização político-administrativa, passando pela transformação do modelo de gestão e do sistema decisório até alcançar a suposta revalorização das instâncias subnacionais, em especial os municípios. O texto procura ressaltar, especialmente, a segunda e a terceira dimensões – a administrativa e a financeira –, visando, justamente, (re)discutir as consequências e/ou os efeitos desse processo na produção pública nacional. Em síntese, esta análise procura compreender, portanto, por que os efeitos e a própria trajetória da descentralização têm-se mostrado problemáticos, particularmente para as regiões mais pobres.

Introdução

Na agenda dos debates acerca da Reforma do Estado no Brasil e da redefinição do seu papel, a descentralização passou a ser encarada como um dos aspectos cruciais. Naturalmente, o processo descentralizante brasileiro tem assumido distintas e complementares dimensões, manifestando, em primeiro lugar, o desejo de uma descentralização político-administrativa, passando pela transformação do modelo de gestão e do sistema decisório até alcançar a suposta revalorização das instâncias subnacionais, em especial os municípios.

Neste artigo, serão especialmente ressaltadas a segunda e a terceira dimensões – a administrativa e a financeira –, visando, justamente, (re)discutir as consequências e/ou os efeitos desse processo na produção pública nacional. Em síntese, esta análise procura compreender, portanto, por que os efeitos e a própria trajetória da descentralização têm-se mostrado problemáticos, particularmente para as regiões mais pobres.³

Muitos são os fatores que têm servido para explicar tais problemas e entre eles, têm sido destacados: a ausência de uma coordenação geral desse processo, associada à crise econômica e às novas prioridades do governo federal; a manutenção dos padrões culturais e práticas políticas conservadoras; e, finalmente, os entraves gerados pela profunda heterogeneidade, principalmente nos âmbitos econômico, social e político, que predomina no País.

¹ Prof. Doutor Titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA. Vice-Coordenador do NPGA/EAUFBA. Coordenador do NIPP-Núcleo de Instituições e Políticas Públicas/EAUFBA. Diretor da Escola de Administração da UFBA. Especialista em Economia Política e Finanças e Políticas Públicas. rsouza@ufba.br.

² Prof. Doutora. Participante do Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração da UFBA. Pesquisadora do NIPP-Núcleo de Instituições e Políticas Públicas/EAUFBA. Especialista em Gestão e Políticas Públicas. elizabethem@yahoo.com.

³ Ver Arretche (1996), Souza, (1996) e Abrucio (1998).

A ausência de uma ação coordenada do processo de descentralização, iniciado a partir de 1988, tem estimulado o surgimento de atribuições concorrentes entre as distintas instâncias do governo, concomitante com o vazio de ações em outras áreas – particularmente no âmbito social e de infra-estrutura. Estados e municípios não conseguem, portanto, definir com clareza seus papéis, e, dentro desse ambiente de profunda competição, lhes faltam, na maioria das vezes, não somente as condições técnicas (político-administrativas) como principalmente as financeiras. Desse modo, assiste-se, a partir desse momento, ao acirramento do conflito federativo, e, embora as instâncias subnacionais tenham ampliado significativamente os seus gastos, inclusive na área social, estão muito longe de cobrir as imensas necessidades atuais, especialmente em áreas mais pobres, como o Nordeste, onde a grande maioria dos municípios encontra-se em condições de alto grau de dependência financeira e indigência social (SANTOS, 1996).

Não resta dúvida de que as transformações mencionadas têm atraído um número expressivo de estudos, acumulando-se já um relativo conhecimento sobre o atual processo de descentralização. Sem embargo, observam-se algumas lacunas nesse campo, especialmente no que diz respeito à avaliação das efetivas condições técnicas e financeiras em que as esferas subnacionais possam assumir efetivamente as novas responsabilidades que lhes estão sendo repassadas pelo governo federal.

Nesse sentido, o presente artigo introduz algumas reflexões que julgamos importantes acerca dos efeitos dessa maior descentralização, particularmente sobre os níveis da produção pública e da satisfação das necessidades coletivas de nossa sociedade. Para tanto, o texto foi estruturado em três seções, além desta introdução e das conclusões. Na primeira, busca-se compreender o marco teórico e histórico que fundamenta e justifica o fenômeno da descentralização no País, tomando como referência o processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro, iniciado nos anos 80 e concluído na década seguinte. Finalmente, discutem-se os limites das possibilidades técnicas e financeiras do projeto descentralizante do Brasil.

1. OS EQUÍVOCOS DO MODELO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA, PÓS-ANOS 80

Depois do período 1964-67, quando o Brasil empreendeu reformas estruturais importantes, como as reformas administrativa, financeiro-bancária e tributária, os esforços analíticos no campo das finanças públicas praticamente se restringiram em detectar os efeitos, particularmente da reforma tributária, no âmbito da federação.

Nesse sentido, os principais resultados dessas análises demonstraram que os objetivos iniciais da reforma (elevar o volume de recursos à disposição do setor público, estimular a acumulação privada de capital e melhorar o caótico quadro de distribuição pessoal e regional da renda) praticamente deixaram de ser cumpridos. Apenas em relação ao estímulo à acumulação de capital poder-se-ia dizer que a reforma teve pleno êxito, muito embora não se possa negar que as esferas inferiores de governo passaram a dispor de uma maior parcela de recursos depois da reforma.⁴

No final dos anos 70, todas as análises constatavam que a reforma não cumprira os objetivos propugnados e, por esse motivo, fazia-se necessário uma revisão no formato tributário de 1967, no qual fossem empreendidas mudanças que levassem a uma maior descentralização de recursos financeiros e da execução e gestão das políticas públicas.

⁴ Antes da reforma não havia institucionalização para transferência de recursos como forma de compensar os desequilíbrios regionais, exceto um percentual de 10% do imposto de renda distribuído linearmente aos municípios das capitais, a partir da Constituição de 1946.

Entretanto essas reivindicações dos governos estaduais e municipais, estimuladas pelo processo de abertura política que revigorou as práticas democráticas, não puderam ser atendidas de imediato tendo em vista a desaceleração econômica e as novas necessidades do setor público que esgotaram a potencialidade de financiamento do formato tributário, implementado a partir de 1967. Por essas razões, algumas medidas paliativas na descentralização da gestão dos recursos só vão ocorrer com a chamada minirreforma contida na Emenda Passos Porto de 1985, que ampliou os Fundos de Participação e iniciou o processo de desvinculação de recursos.

Embora fracassadas as esperanças em relação às eleições diretas para Presidente da República, ainda assim, a subida de um civil ao poder acenava com a possibilidade de se dotar o País de um novo texto constitucional que refletisse as aspirações da sociedade, inclusive com a revisão do modelo vigente de federalismo fiscal. Nesse sentido, todo o debate acerca de uma nova reforma tributária vai ocorrer em meio a uma situação de crise aguda (decorrente da fragilidade das contas do setor público em geral), principalmente decorrente do agravamento das relações com a comunidade financeira internacional.

Assim sendo, todas as discussões iniciais sobre as reformulações das estruturas fiscais e financeiras do País foram marcadas por muitos e urgentes desafios como: a) combater o déficit público num momento de recessão aguda; b) enfrentar o quadro de indigência social em condições de profunda debilidade fiscal do Estado; c) instituir ganhos tributários sobre a riqueza em condições em que a elite debita ao Estado os males de toda a crise; d) e, finalmente, instituir-se um verdadeiro federalismo fiscal num instante em que o Estado nacional vive a sua pior crise.

Sem dúvida, o capítulo da reforma tributária foi um dos que mais suscitarão longas discussões. A idéia inicial defendida tecnicamente era que o federalismo fiscal só poderia ser resgatado caso a descentralização de recursos fosse acompanhada dos encargos. Reforçava essa proposta a evidência de que a situação da União ficaria mais problematizada ainda se a descentralização de recursos não fosse acompanhada dos encargos. Entretanto, nos trabalhos constituintes, prevaleceu a posição dos Estados e municípios e a descentralização de encargos passou a constituir uma discussão fora do âmbito da Constituição, cuja exacerbação irá acontecer a partir da instalação do governo Collor. Considerando que os efeitos da reforma só se completaram no final de 1993, as estimativas davam conta de que a União sairia como a grande perdedora, enquanto os municípios seriam os mais beneficiados. De fato, esgotados os efeitos da reforma constata-se empiricamente que os municípios foram os únicos beneficiados, enquanto os Estados e a União perderam, esta mais do que aqueles.⁵ A partir desses números, verifica-se que as unidades subnacionais passaram a dispor de um maior volume de recursos; porém cabe uma indagação: qual tem sido o efeito dessa maior descentralização de recursos sobre os níveis da produção pública e da satisfação das necessidades coletivas?

Embora se tenham intensificado os esforços de análise sobre as finanças públicas e o federalismo fiscal no Brasil, particularmente a partir dos anos 90, ainda assim a pergunta acima continua sem resposta; ou seja, continua sendo um campo ainda pouco explorado pelas pesquisas, sejam elas acadêmicas ou não. Parece evidente que o grande equívoco do modelo de *administração política* brasileira pós-anos 80, considerando as esferas federal, estadual e municipal, tem sido o uso de um modelo de gestão que cultiva a separação entre a dimensão *financeira* (disponibilidade de recursos) e a dimensão *produtiva* (alocação de recursos disponíveis). Na discussão da partilha dos impostos arrecadados, a preocupação

⁵ Segundo AFONSO (1996), antes da reforma de 1988, a União, os Estados e os municípios recebiam, respectivamente 62, 27 e 11%. Depois da reforma (em 1993), os recursos tributários disponíveis por nível de governo sofreram uma significativa alteração, quando a União e os Estados passaram a receber apenas 58 e 26%, respectivamente, enquanto os municípios saltaram de 11 para 16%.

relevante tem sido a disputa de cada nível de governo por maior participação no total arrecadado; a questão relativa ao compromisso de cada esfera de governo na produção de bens e serviços sempre ficou subordinada – ou seja, a divisão institucional do trabalho no setor público não tem sido encarada pelos formuladores e gestores da política pública. Nesse sentido, não é difícil concluir que o nosso modelo de gestão tem estado associado a uma preocupação maior com as fontes de recursos (maior disponibilidade) em detrimento do interesse em relação à qualidade e ao impacto econômico e social do gasto público, melhor dizendo: com a sua finalidade que deve ser, sempre, o bem-estar.

Historicamente, Estados e municípios sempre se uniram nos momentos pré-reforma tributária, visto que a reivindicação era maior pela descentralização dos recursos. Entretanto, durante o processo de reforma, quando se discute o critério de partilha, são altamente competitivos, daí se configurar um modelo de perfil *solidário-competitivo*, vigente nos momentos de maiores liberdades democráticas.

Porém, durante o período autoritário, a partir da reforma de 1967, implantou-se no Brasil uma modelística que se poderia chamar de *integrativa-impositiva*, que produziu fortes desequilíbrios na oferta do produto público: pode-se observar regiões ou localidades com oferta excedente de certos bens e serviços públicos, enquanto outras acumulam déficits estruturais graves. Diante dessas evidências, seria mais conveniente do ponto de vista do interesse social que praticássemos um modelo de gestão mais apropriado ao esquema federativo mediante uma *integração-solidária*.

Seja como for, a constatação óbvia, tanto numa situação de gestão de *integração-solidária*, quanto numa de *integração-impositiva*, o modelo de gestão do processo de alocação de recursos públicos no Brasil tem sido muito oneroso para a sociedade. Isto significa dizer que a massa de recursos manipulados pelo setor público produziria efeitos mais efetivos caso sua lógica de alocação obedecesse a critérios de justiça social; nesse caso, o modelo de gestão teria uma outra configuração diferente da que vem sendo praticada historicamente⁶. Esse modelo impôs a homogeneização, em todo o Brasil, dos índices de gastos e da produção pública. Se isto foi salutar em termos macroeconômicos (e os resultados provam que sim), o mesmo não se pode dizer a respeito da redução dos desequilíbrios regionais – ao contrário, eles foram aprofundados, pois as necessidades de estados ou municípios do Sul/Sudeste não eram as mesmas das regiões Norte/Nordeste/Centro Oeste. Por exemplo, a necessidade por educação ou saúde nas regiões mais pobres era maior do que a oferta atendida por força da vinculação. Enquanto isso, nas regiões mais ricas, observava-se, pelas mesmas razões, uma capacidade de oferta maior do que a demanda por determinados tipos de bens. Como havia a obrigatoriedade do gasto por força da vinculação, a essas regiões abriu-se a oportunidade de parte dos recursos ser aplicada na melhoria dos serviços – oportunidade que não se apresentava para as regiões pobres, pois, nem sequer a oferta alcançava o nível da demanda.

Outro problema que surge do modelo de vinculação/homogeneização da produção pública imposto pelos militares – e que posteriormente vai ter forte implicação sobre as

⁶ Assim sendo, podemos constatar que o modelo que fora implantado a partir de 1967 estava em consonância com a necessidade de construir, de um lado, o capitalismo industrial e, de outro, fazê-lo de maneira tal que os desequilíbrios regionais não fossem tão pronunciados conforme observados quando da implantação do Plano de Metas. Apesar da intenção inicial, a partir de então o que se verifica, de fato, é a implantação de "um modelo de *administração política* contraditório, pois, ao mesmo tempo em que se criavam instrumentos econômicos e administrativos que davam dinâmica à expansão capitalista, o autoritarismo político ia criando mecanismos obstaculizadores dessa dinâmica, responsável em grande medida pela crise" (SOUZA; RIBEIRO, 1993).

Como o objetivo central era a constituição, em definitivo, do capitalismo industrial brasileiro, em cujo processo o gasto público teve papel destacado, o ordenamento centralizado da alocação de recursos com a vinculação à categoria de despesa (capital, por exemplo) foi o caminho escolhido.

finanças dos governos subnacionais – é a solidariedade emprestada pelo governo federal aos Estados e municípios quando da realização dos investimentos. Porém o mesmo não vai ocorrer por ocasião da manutenção dos equipamentos instalados que vão exigir cada vez mais recursos do orçamento em gastos correntes (custeio). Como o investimento era uma imposição constitucional e os recursos livres iam ficando mais e mais escassos, o resultado final foi a equação financeira caminhar para um ponto de instabilidade e deixando para trás uma rede de equipamentos sem as condições mínimas de prestação de serviços à população.⁷

Há também a questão da gestão equivocada. É verdade que os desequilíbrios financeiros das unidades subnacionais foram suavizados, em momentos distintos, por diferentes arranjos. Primeiro, através das chamadas transferências negociadas. Este procedimento foi possível no período 1975/1984, momento em que o Brasil entra num processo de abertura política, mas ainda sob a égide dos militares. A partir de então, cada vez mais, os projetos prioritários do governo central passavam por negociações no Congresso Nacional – em troca do apoio, os Estados e os maiores municípios recebiam recursos financeiros sobre os quais as unidades governamentais tinham maior liberdade de aplicação. Simultaneamente, os estados e municípios também tiveram uma certa facilidade de endividamento, seja através da dívida mobiliária interna e empréstimos junto às agências federais de financiamento, seja através do endividamento externo. Porém, com a crise cambial do início dos anos 80 e as restrições orçamentárias decorrentes dos acordos com o Fundo Monetário Internacional – FMI, cessaram, em grande medida, essas possibilidades. A aceleração inflacionária e a instabilidade das estruturas econômicas – inclusive temendo-se que isso comprometesse o aprofundamento do processo democrático em curso e a conseqüente fragilidade financeira da União – levam a que o governo federal se limite a fazer transferências praticamente nos marcos dos dispositivos constitucionais. Essa situação é verificada com maior rigor nos governos Collor, Itamar e FHC.

Com todas essas restrições (tanto no plano interno quanto no externo), estados e municípios buscam novas alternativas de financiamento dos seus gastos: os bancos estaduais (que passaram a ter no setor público o principal tomador de recursos) e os fornecedores, notadamente os prestadores de serviços no campo da construção civil⁸. Apesar dos esforços dos governos estaduais e municipais no sentido de recriarem a capacidade de gasto num ambiente econômico instável, por conta da economia nacional viver uma crise, o fato é que, no final dos anos 80, a certeza era absoluta: o padrão de financiamento do setor público brasileiro (englobando os três níveis de governo) estava esgotado. Esta é uma problemática estrutural que exige, urgentemente, a redefinição de um novo padrão de financiamento para a retomada do desenvolvimento. Infelizmente não tem sido nessa direção que a política macroeconômica brasileira está caminhando.

2. LIMITES DAS POSSIBILIDADES TÉCNICAS E FINANCEIRAS DO PROJETO DESCENTRALIZANTE DO BRASIL

⁷ Além disso, registre-se o fato de haver entre nós o furor pelo novo! Os recursos, antes de serem utilizados para a recuperação ou melhoria do equipamento existente, se prestavam muito mais à construção do equipamento novo.

⁸ A simbiose entre empreiteiros e setor público era tão forte a ponto de, além de executarem as obras, serem também agentes negociadores de recursos. As empresas passaram, portanto, a intermediar as próprias relações intra-estatais. O resultado dessa situação absurda foi a abertura da Comissão Parlamentar de Inquérito do Orçamento que culminou com a cassação de mandatos de parlamentares e o *impeachment* do presidente Fernando Collor.

É consenso, tanto no debate acadêmico quanto no plano público-administrativo, que a descentralização política, administrativa e fiscal é o princípio caracterizador básico de um sistema que se proclama federativo. Entretanto, ao promover apenas uma maior disponibilidade de recursos fiscais nas mãos das unidades subnacionais, a nova Constituição não deu plenitude ao princípio da descentralização. Do ponto de vista político, os municípios, por exemplo, continuaram e continuam até hoje sem papel relevante, pois a participação nos parlamentos superiores, mediante o voto distrital, lhes fora negado. Do ponto de vista administrativo, instalou-se, em definitivo, o caos, pois, de um lado, não foram definidas as competências e, de outro, o governo federal se desobrigou literalmente das políticas públicas estruturantes. E, mesmo do ponto de vista fiscal, ainda que todos (Estados e municípios) tenham ficado inicialmente satisfeitos, há dois problemas. Primeiro, porque se redistribuiu a miséria, porquanto promovida num instante em que o setor público vivia (e ainda vive) uma crise associada ao esgotamento de um determinado padrão de financiamento. Segundo, porque, embora houvesse uma maior descentralização de recursos no plano vertical (da União para os Estados e municípios), permaneceu a ditadura centralizadora no plano horizontal, tomando-se como referência o ICMS, particularmente quando se analisa a redistribuição intermunicipal deste tributo.

Não obstante os aspectos apontados acima, o problema mais grave em relação à desobrigação do governo federal para com as políticas públicas estruturantes se reflete nas consequências sobre a redução do alcance e do nível de qualidade das políticas públicas no Brasil. Certamente, esses problemas não começam a aparecer de forma visível agora; desde o início dos anos 80, quando se formula uma política de ajuste macroeconômico monitorada pelo FMI, percebe-se o desmonte das políticas, a partir da queda nas taxas do investimento público: a) sucateamento da *intelligentsia* nacional; b) sucateamento do patrimônio social (estradas, esgotamento sanitário, portos etc.) construídos em períodos anteriores; e c) abertura de espaços para as políticas compensatórias de cunho demagógico.⁹

Ao perder a capacidade de formular – em razão da desestruturação dos núcleos formadores da *intelligentsia* nacional – e de executar – por conta da política deliberada de desinvestimento –, o setor público brasileiro entra num processo contínuo de desordem; isto fica mais evidente a partir da Constituição de 1988 quando são eliminados os instrumentos que garantiam um mínimo de articulação entre os níveis de governo.¹⁰ Como os Estados e, particularmente, os municípios estão mais próximos das pressões sociais, passaram a responder de forma desordenada e pontual às demandas da sociedade. A obrigação de atendimento à demanda social aumenta na medida em que o governo federal se desobriga pelas políticas públicas ao institucionalizar e massificar a propaganda em defesa do *Estado Mínimo*.

Nesse sentido, a possibilidade teórica adquirida pelas unidades subnacionais – com a maior descentralização de recursos financeiros, que apontava melhor condição no equilíbrio das contas públicas e maior facilidade na programação de gastos no tempo – foi sendo inviabilizada na prática. Assim, simultaneamente, dois processos têm curso: um de estruturação das finanças dos Estados e municípios, outro de desestruturação, sendo que este último tem prevalecido até aqui. Por essa razão é que atualmente estamos passando pelo momento mais dramático desse processo de ajuste do setor brasileiro. Se, de um lado,

⁹ A análise a seguir está baseada em SANTOS e RIBEIRO (1993). Dados divulgados pela SUDENE, no início de 1996, mostram que a Formação Bruta de Capital Fico – FBKF teve um decréscimo médio anual (no período 1989/1994) da ordem de 9,9% a.a.

¹⁰ Embora o modelo de vinculação tenha sido responsável, em grande medida, pela desestruturação das finanças públicas, até o momento de sua extinção era o único instrumento que garantia o mínimo de alocação de recursos nos diferentes programas governamentais.

a União desinveste, de outro, a política macroeconômica de estabilização tem contribuído enormemente para fragilizar as suas finanças e erodir as bases do ajuste. Por seu turno, Estados e municípios, por estarem sustentando quase sozinhos um mínimo de produção pública – aliado a uma má gestão –, experimentam o aprofundamento de seus próprios desequilíbrios. Como a capacidade de gastos dessas unidades vinha sendo recriada, até a primeira metade dos anos 90, com base no endividamento, a saída encontrada naquele momento foi a consolidação dos débitos junto ao Tesouro Nacional e/ou às agências federais de financiamento.

Esse procedimento apresentou, porém, dois tipos de bloqueios. Para os Estados e municípios ficava vedada a possibilidade de novos empréstimos para investimentos. A União teve sua situação financeira agravada, inviabilizando qualquer pretensão de investimento em programas sociais. Como os recursos tomados pelos Estados e municípios não eram do Tesouro – mas sim de terceiros, administrados pelos bancos federais –, o fluxo de desembolso, para saldar os compromissos dos Estados e municípios, era maior que o fluxo de entrada programado pelo processo de renegociação das dívidas das unidades subnacionais. Ademais, não se sabia se a União teria as condições políticas para exigir dos outros níveis de governo o cumprimento do acordo – naquele contexto, as condições políticas de exigências eram exíguas.

A situação apontada acima não indicava, ainda, o fim da linha. Conforme já ressaltado, o governo federal – exceto com a política de estabilização – se desobrigou de qualquer política que exigisse esforço de investimento. Com isso, até a política econômica setorial – como a industrial – tem sido posta à margem; assim, Estados e municípios, sem qualquer orientação, passaram a fazer política econômica usando o único instrumento disponível: o tributário. Sem qualquer racionalidade aparente, Estados e municípios começaram a distribuir favores fiscais e patrimoniais ao menor aceno de investimento privado. A chamada *guerra fiscal* chegou a um ponto tal que se assistiu a leilões de benefícios feitos por municípios de um mesmo Estado – o que demonstra que nem sequer havia ou há uma coordenação em nível estadual. Hoje, pode-se constatar as sérias implicações dessa luta fratricida, permitida e/ou estimulada pelo governo brasileiro a partir dos anos 90, manifestada em sua maior dimensão mediante a renúncia fiscal, situação que tem comprometido, sem dúvida, a capacidade futura de gasto/investimento do setor público brasileiro.

Apesar das evidências que confirmam a conquista da pretendida descentralização de recursos financeiros e administrativos, com os Estados e municípios ganhando maior grau de liberdade de gestão da coisa pública, não se pode desconsiderar que esse avanço não tem garantido a estabilidade financeira das esferas inferiores de governo. Destacam-se duas razões para tal fracasso: uma porque, à medida que a descentralização ia-se consolidando, de acordo com o estabelecido na Constituição de 1988, o governo federal criava mecanismos que restringiam as disponibilidades de recursos nas mãos das unidades subnacionais; outra porque a desobrigação do governo federal em ordenar um leque mínimo de políticas públicas, particularmente as de caráter social, tem forçado o município a atender um nível de demanda que está além da sua capacidade de financiamento.

No primeiro aspecto, deve ser destacado que, depois da Constituição de 1988, a redução de recursos tem ocorrido por conta das seguintes medidas: 1) uso do IOF em substituição ao Imposto de Renda; 2) a criação da Contribuição Social sobre o Lucro; e 3) o esvaziamento do IPI, que vem sendo usado para compensar algumas contribuições sociais cobradas indevidamente em anos passados ou a utilização desse imposto como crédito presumido para ressarcimento do PIS/PASEP e COFINS, a criação do Fundo

Social de Emergência, agora Fundo de Estabilidade Fiscal, e a criação da CPMF entre outros.

Quanto ao segundo aspecto, constata-se que o discurso da descentralização guardava (e segue guardando) coerência com a noção de devolver à sociedade (isto é, ao mercado) a capacidade de produção que estava nas mãos do Estado. Esta era a maneira mais objetiva de se fazer isso da forma menos transparente possível, porquanto o governo federal, em nome de um melhor atendimento às demandas do cidadão pelo chamado poder local (a municipalidade), podia desobrigar-se de toda e qualquer responsabilidade com os gastos sociais. Enquanto isso liberava parcelas cada vez mais expressivas de seu orçamento para a ancoragem da vulnerabilidade externa do balanço de pagamentos do País.

Desse modo, a marcha rumo à descentralização passou a ser a ordem unida. Até os setores mais progressistas da universidade brasileira entraram nessa *onda*, legitimando, de forma a-crítica, uma política que ia (e continua indo) de encontro aos interesses nacionais. A partir dos anos 90, passou-se a acreditar que a possibilidade de retomada do desenvolvimento do País estivesse fundamentada apenas na reforma administrativa (descentralização e melhoria da gestão), eliminando, dessa forma, uma revisão do conteúdo das políticas (alocação de recursos). Essa opção revela, de antemão, o desrespeito dos governantes de plantão ao bem-estar do povo brasileiro. Essa crítica se confirma quando a realidade passa a revelar a incapacidade técnica e financeira da grande maioria das unidades receptoras da descentralização (os municípios), ao demonstrarem não possuir qualquer condição de contribuição.

A favor das boas intenções do governo federal, pode-se ressaltar que havia uma certa expectativa, a partir da segunda metade dos anos 90, de que, com a implantação do projeto Comunidade Solidária, a União estivesse tentando restabelecer a institucionalização federativa, inclusive se solidarizando com Estados e municípios no financiamento de projetos de interesse comum. Mas a prática demonstrou que tal projeto não poderia cumprir uma função tão grandiosa, considerando que representava um projeto vazio de sentido e conteúdo. Algumas análises mais críticas acusam tal projeto de representar uma corruptela da versão mexicana do Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol).¹¹

A compreensão do processo de descentralização brasileira passa, portanto, pela análise do projeto de reestruturação produtiva do setor público nacional, iniciado nos anos 80 e concluído na década seguinte. A partir dos anos 80, assiste-se, de forma contínua e progressiva, à transformação do modelo de *administração política* do País. A obsessão por redefinir os mecanismos que sustentavam a divisão social do trabalho na sociedade brasileira, passa a exigir novos arranjos institucionais para dar conta de uma produção social que estava, até então, a cargo do Estado. É, portanto, dentro desse contexto mais amplo que a idéia de descentralização ganha objetividade e passa a assumir dois sentidos que se complementam: um em direção à sociedade, procurando dar algum conteúdo às chamadas organizações sociais na qualidade de herdeiras da responsabilidade de parte da produção social, até então sob a competência exclusiva do Estado; e um outro que se processa no âmbito do próprio Estado, transferindo para o município responsabilidades de uma política econômica e social que não se viabilizará, sob qualquer hipótese, por restrições de ordem técnica e financeira, como já ressaltado anteriormente.

Com o interesse único de legitimar esse despropósito, são criados *slogans* do tipo *desenvolvimento local, integrado e sustentável e gestão social* (através da formação de conselhos municipais e da possibilidade de se fazer um orçamento participativo), tentando fazer crer que as localidades, nas condições atuais, têm massa crítica para uma tarefa de

¹¹ Ver Fuser (1996).

tamanha proporção. Acredita-se que os programas de governo nessa direção têm perpetrado ignomínias e desesperança naquelas pessoas que se acham parte da gestão municipal ou local. Primeiro vendem a idéia de que o PDLIS – Programa de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável é algo revolucionário e que, a partir de então, o futuro da comunidade será modificado para bem melhor: a infra-estrutura será implantada; a habitação para todos será lugar-comum; a saúde e a educação serão universalizadas; não sendo mais necessários, portanto os deslocamentos para localidades vizinhas em busca desses serviços essenciais à dignidade humana. A própria implantação do programa seria a base econômica e garantia inescapável de emprego para todos, não sendo mais necessário os jovens baterem em retirada atrás de um futuro *melhor* fora de sua região. Por fim, conseguem vender a idéia (ainda que momentaneamente) de que a chamada *comunidade* pode ser co-responsável pelo seu próprio futuro mediante as oportunidades que se abrem, seja em momentos especiais, participando de decisões acerca do processo de alocação de recursos (orçamento participativo), seja mediante um envolvimento mais direto, participando dos famigerados e indizíveis conselhos municipais. Na verdade, a participação de um conselho qualquer ou do conselho maior, denominado Conselho Gestor (para o caso do PDLIS), é um novo procedimento de cooptação que atende aos desígnios do mandatário local por orientação daqueles que estão concebendo o processo de reformas do Estado. Como o projeto não se efetiva porque lhe faltam as condições técnicas e políticas, o saldo que fica é uma grande frustração, principalmente entre os mais jovens.

Sem dúvida, um indicador seguro para medir a saúde financeira dos municípios é a capacidade de poupança, que é dada pela relação receita corrente/despesa corrente. Por esse prisma, e analisando o desempenho da maioria dos municípios brasileiros, particularmente os das regiões periféricas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), constata-se que sua capacidade de poupar é muito baixa. As causas que explicam a baixa capacidade de poupança dos municípios são múltiplas, porém três são as mais preponderantes. A primeira, de natureza mais estrutural, está refletida no baixo índice de receita *per capita*, que decorre muito mais do baixo nível de atividade econômica do que da pouca produtividade fiscal (em razão de os setores municipais usarem o instrumento tributário como moeda de troca de favores políticos) ou, então, do alto consumo corrente, em razão da prática abusiva de se dispor de um número de funcionários bem acima das necessidades, numa espécie de previdência às avessas. A segunda, por conta de uma maior desobrigação do governo federal em relação às políticas públicas, os municípios têm assumido custos mais elevados decorrentes da manutenção dos programas sociais. Neste ponto, vale ressaltar que a responsabilidade maior pelo crescimento do gasto corrente não tem sido a rubrica de pessoal como comumente se atribui. A terceira causa está diretamente vinculada à baixa capacidade de poupança dos governos locais, quer dizer, do desequilíbrio financeiro dos municípios. Esta situação tem contribuído fortemente para o persistente crescimento maior da despesa em relação à receita. Não será possível, portanto, um equilíbrio financeiro dos municípios quando se observa a despesa crescendo bem acima da receita.

Essa situação deve ser vista com preocupação, pois é possível que as conquistas positivas em relação à descentralização encontrem seus limites na desestruturação financeira dos municípios. Isto pode ser agravado, ainda mais, caso os municípios de maior dinamismo econômico já agora se encontrem nos limites possíveis da arrecadação própria, como têm evidenciado as crises vividas por grandes cidades do País. A continuar a tendência verificada até o momento, os municípios caminham para um desequilíbrio financeiro que afetará, no curto prazo, o já deprimido nível de produção pública no Brasil.

A preocupação e o desapontamento diante dessa situação ficam ainda maiores na medida em que as ações governamentais recentes indicam mais um aprofundamento da disputa por uma parcela da renda tributária, que já não tem mais limite para crescer, do que uma indicação de solução para o problema. Em primeiro lugar, assiste-se a aprovação da Emenda Constitucional nº 101 (batizada de Lei de Responsabilidade Fiscal), de 2000, assiste-se à imposição de um garroteamento sem precedentes aos Estados e municípios – além de atender a um orçamento equilibrado (receita = despesa), essas unidades de governo sofrem também sérias restrições ao crédito. Esse fato deixa o País numa situação explosiva, política e socialmente: de um lado, os acordos da dívida (interna e externa) impõem (e o governo federal aceita) a necessidade do superávit; de outro, a sociedade se mobiliza e pressiona o poder público pelo alargamento das políticas sociais. As possibilidades de se conviver com essa situação estão-se restringindo.

Em segundo, assiste-se às reformas mais recentes, a da previdência e a tributária, que estão em tramitação no Congresso Nacional. No passado, as reformas empreendidas no sistema previdenciário e no sistema tributário (em 1967 e 1988) estavam articuladas a um padrão de financiamento, portanto com uma política de desenvolvimento econômico e social do País. Nos dias de hoje, as articulações por uma e outra reforma visam tão-somente ampliar o espaço na participação de cada unidade da federação na renda tributária: a união, luta para manter as metas de superávit e preservar em bases amistosas os acordos com as agências multilaterais; os Estados e municípios querem maior descentralização de recursos e aliviar as pressões da sociedade e, assim, preservar o capital político dos gestores públicos. Com isso, a agenda de médio e longo prazo, e que se materializa num Projeto da Nação, fica adiada.

3. Notas conclusivas: as possibilidades futuras

A análise do processo de descentralização do Brasil, iniciado a partir de 1988, permite que sejam integradas algumas conclusões a este trabalho, particularmente no âmbito da atual divisão do trabalho dentro do setor público brasileiro, refletida, fundamentalmente, no profundo e controvertido debate que tem dominado a agenda dos últimos governos sobre a Reforma Tributária.

O texto tentou demonstrar que qualquer Código Tributário, por mais moderno e justo em termos redistributivos, será pouco eficiente quando administrado por uma instância de Governo que não disponha de uma base econômica mínima. Tenta-se rediscutir, portanto, que o modelo de descentralização financeira e administrativa implementado nos anos 90, com base na Reforma Tributária de 1988, não tem contemplado, na devida medida, essa discussão, imaginando talvez que a simples transferência de recursos da União para Estados e municípios beneficiaria a todos na mesma proporção.

Como é tecnicamente impossível a implantação de um único sistema tributário, que beneficie a todos numa situação de contraste econômico tão grande, nesse caso impõe-se uma revisão urgente da descentralização de encargos à luz da descentralização de recursos, consagrados na Constituição de 1988. Esta imposição decorre da evidência de que existem situações em que a produção deve ser assumida pelo Governo Federal, outras em que o poder central deve atuar subsidiariamente; e ainda outras em que se deve prescindir da cooperação da União. Essa idéia implica, agora, rediscutir a divisão do trabalho não mais numa relação linear (maior transferência de recursos acompanhada de maiores encargos para as unidades subnacionais) ou com base na natureza do produto, levando-se em conta as externalidades, especificidades técnicas, volume de recursos

requeridos etc. A discussão central deveria passar por uma avaliação da produção pública no contexto brasileiro considerando a capacidade de realização de cada unidade *per se*. O que implica concluir que qualquer processo de descentralização só terá êxito caso reflita as contradições regionais que marcam o País.

As condições de pobreza, ou, até mesmo, de inviabilidade econômica de um expressivo número de municípios, a opção do orçamento pelo pagamento de juros e o fato de não se ter equacionado adequadamente o problema tributário no contexto do federalismo – tanto do ponto de vista dos desequilíbrios regionais quanto da divisão institucional do trabalho – apontam para a necessidade de uma maior lucidez analítica e política no encaminhamento de soluções para a crise, envolvendo a montagem de um modelo de relações institucionais entre as esferas do governo marcado pela solidariedade e por uma discriminação positiva no processo de formulação e implementação das políticas públicas (em sentido amplo).

Este modelo é concebido a partir de três situações distintas: a) situação em que os municípios são desprovidos das condições mínimas de sobrevivência; portanto, necessitando da solidariedade dos governos estadual e federal; b) situação em que os estados e municípios apresentem algum potencial, mas necessitando da parceria da União para alavancagem de projetos de desenvolvimento; e c) situação em que estados e municípios das regiões mais ricas têm autonomia financeira e técnica na implementação de políticas públicas; sendo assim, o apoio do Governo federal dar-se-ia nos marcos dos projetos com financiamento das agências federais.

Naturalmente, para chegar a essa tipologia, assim como a suas implicações em termos de estabelecimentos de políticas e da descentralização, é imprescindível partir da análise de alguns elementos-chave, respeitando o perfil de cada município, em termos de: 1) sua produtividade tributária (arrecadação própria), grau de dependência em relação ao Estado e à União (transferências constitucionais ou negociadas), prioridades na alocação de recursos, endividamento junto a bancos e fornecedores e, em consequência disso, grau de comprometimento de receitas futuras com amortização da dívida; 2) sua demanda potencial de serviços urbanos, oferta efetiva e demanda insatisfeita. A partir da demanda reprimida e das necessidades e carências sociais mais amplas que marquem o município, poder-se-á determinar a sua real capacidade financeira para o atendimento às necessidades e serviços públicos, assim como a dimensão do aporte financeiro que lhe deve ser feito, pelo Estado e pela União; 3) setores com potencial de desenvolvimento de atividades produtivas, a partir do qual se poderá estabelecer uma estratégia de desenvolvimento local ou regional, em parceria com os governos estadual e federal e com o setor privado; 4) ações municipais direcionadas para o desenvolvimento local, não somente relacionadas à política de geração de emprego e renda, mas também ligadas a projetos cuja ação se dá através da promoção econômica. Isto como resposta às crescentes pressões sociais impostas pelas manifestações caracteristicamente locais da crise econômica, particularmente a crise do emprego, que tem levado o município a exercer tarefas até então concebidas como da alçada de outras esferas de governo.

Por tudo isso, avaliar a gestão municipal numa perspectiva de descentralização implica, antes de tudo, verificar a capacidade de gasto dos municípios nos programas descentralizados, assim como saber em que medida as unidades superiores (Estados e União) têm contribuído para que a idéia da descentralização se materialize de forma positiva¹². A preocupação com estas questões tem como razão fundamental o fato de que nem todos os municípios possuem a mesma capacidade de arrecadação para fazer face aos

¹² Vide MENEZES, Ana Maria Ferreira. *O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas*. Tese. (Doutorado em Administração) - Escola de Administração da UFBA, Salvador, 2002.

novos encargos decorrentes do processo descentralizante, ora em curso. Sendo esta hipótese comprovada empiricamente, como revela a situação financeira da maioria dos municípios brasileiros, a descentralização só poderá cumprir seus objetivos caso haja uma pactuação entre os níveis de governo envolvidos, visando garantir às unidades executoras (os municípios) o aporte de recursos necessários ao cumprimento das metas programadas.

Além da capacidade de gestão, da capacidade de mobilização e do grau de envolvimento da sociedade civil, um dos elementos-chave na avaliação das possibilidades de descentralização da produção pública – principalmente aquela ligada à área social – é o potencial que tem o município de receber novos encargos em relação aos atuais – medido pela participação das transferências federais e estaduais no financiamento do gasto municipal. No geral, pode-se considerar que o grau de dependência da grande maioria dos municípios brasileiros é elevado, observando-se que as transferências têm tido um peso fundamental no financiamento dos seus gastos. Por essa razão, uma questão importante na análise do processo de descentralização no Brasil está vinculada ao debate sobre as preocupações atuais da administração pública municipal, particularmente em termos de alocação de recursos. Em síntese, uma proposta mais consistente de descentralização no Brasil deve levar em consideração as relações intergovernamentais e os desequilíbrios inter e intra-regionais.

V. BIBLIOGRAFIA

ABRUCCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec: USP/Departamento de Ciência Política, 1998.

AFONSO, Rui de Britto. *Os Estados e a descentralização no Brasil*. São Paulo, 1996. Mimeo.

_____. SILVA, Pedro Luiz Barros (Org). *Reforma Tributária e Federação*. São Paulo: FUNDAP; 1995. (Série federalismo no Brasil).

AFONSO, José Roberto R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.) *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, Unesp, 1995

_____. REZENDE, F.; VARSANO, R. A Reforma Tributária e o financiamento do investimento público. In: *Reforma nacional, crise e retomada do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1992.

ALMEIDA, Maria Herminia T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n° 28, 1995.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão. *Políticas e Poder: o discurso da participação*. São Paulo: Ad Hominem, Natal: Cooperativa Cultural da UFRN, 1996.

_____. Descentralização e relações intergovernamentais. In: CONGRESSO INTERAMERICANO SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1996, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Clad, 1996.

_____. Descentralização e Poder Municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20º, Caxambu. *Anais..* Caxambu: ANPOCS, 1996.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n° 31, 1996.

ARMANDO C.; OLIVEIRA FILHO, Luiz C. *Privatização no Brasil: passado, planos e perspectivas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. (Texto para discussão 230).

AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, nº 38, 1994.

BIONDI, Aloysio. O Brasil Privatizado: um balanço do desmonte do Estado. 6. Ed., São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.

_____. O Brasil privatizado II: o assalto das privatizações continua. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2000. (Coleção Brasil Urgente).

BRASIL. Presidência da República. *Plano de Desenvolvimento da Reforma do Estado – PDRE*. Brasília: Câmara de Reforma do Estado, 1995.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *Dinâmica e resultados da descentralização das políticas sociais no Estado da Bahia*. Salvador: SEI/IPEA, 1996.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Realismo das finanças municipais no Nordeste do Brasil. In: CONGRESO INTERAMERICANO DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1996, Rio de Janeiro. *Anais*, Rio de Janeiro:Clad, 1996.

_____. Receitas municipais e grau de importância de dependência dos pequenos municípios do Nordeste. In: CONGRESSO DA ANPUR, 7, 1996, Recife. *Anais*, Recife:Anpur, 1996.

EIRO, A. C. *A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir?* Rio de Janeiro: BNDES, 2000. (texto para discussão).

FUSER, Igor. México em Transe. São Paulo: Scritta, 1996.

MENEZES, Ana Maria Ferreira. O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas". 2002; Tese (doutorado em administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

OLIVEIRA, Nelson. *Véus da intransparência nas transições brasileiras*. In: Santos, Reginaldo S.(org.). Políticas sociais e transição democrática: análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cetead, 2002.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional. Campinas. São Paulo, Editora da UNICAMP, 1995.

PINHEIRO, A. C. "Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?" In: Giambiagi, F.; Moreira, M. M. (orgs.). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

_____. e FUKASAKA, K. (orgs.); PRADO, Sérgio (coord.). *Processo de Privatização no Brasil: a experiência nos anos 1990-92*. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1993.

_____. (Orgs.) e "O Brasil Privatizado II – O assalto das privatizações continua". São Paulo: Ed. Perseu Abramo. 2000.

SUDENE. Modelo de Gestão Democrática: o poder municipal, participação, descentralização e políticas públicas inovadoras. Relatório Final:Recife; Centro Josué de Castro, 1996.

SANTOS, Reginaldo Souza. Poder Municipal, Participação e Políticas Públicas Inovadoras. Recife: Sudene: Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro, 1996.

_____. A Economia Política Contemporânea e o Pouco que Sabemos. Centro de Estudos de Economia Européia e Internacional. Lisboa: Centro de Estudos de Economia Européia e Internacional, 1998. v.2.

_____. Em busca da compreensão de um conceito para Administração Política. RAP, Rio de Janeiro, v. 36, set./out. 2001.

_____ e VAZ, César. Finanças Públicas Relatório Projeto Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Estado da Bahia, 1996. Mimeo.

_____ e RIBEIRO, Elizabeth Matos. A Administração Política Brasileira . RAP nº 4,1993.

_____. A reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva neoliberal. IN: XXVIII ENANPAD, 2003, São Paulo. Anais. São Paulo:Anpad, 2003.

SANTOS FILHO, Milton (Org.) Finanças Locais e Regionais. São Paulo. Ed. HUCITEC; Salvador, EDUFBA, 1996.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Escola de Administração. Núcleo de Instituições e Políticas Públicas da Escola de Administração. *Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro*. Relatório de Pesquisa ao CNPq. Coordenação Prof. Reginaldo S. Santos. Salvador, dez. 2001. Mimeo.