



UFMG

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

GESTÃO PÚBLICA

Marcela Beatriz Vasconcelos

O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A CRISE FINANCEIRA DO ESTADO

DE MINAS GERAIS: O QUE PENSAM OS GESTORES?

Belo Horizonte
2019

Marcela Beatriz Vasconcelos

**O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A CRISE FINANCEIRA
DO ESTADO DE MINAS GERAIS: O QUE PENSAM OS GESTORES?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Minas Gerais –
UFMG, como requisito parcial para a obtenção
do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: José Geraldo Leandro

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
GESTÃO PÚBLICA

**O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A CRISE FINANCEIRA
DO ESTADO DE MINAS GERAIS: O QUE PENSAM OS GESTORES?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Minas Gerais –
UFMG, como requisito parcial para a obtenção
do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: José Geraldo Leandro

Dr. José Geraldo Leandro

(Orientador)

Dr. Breno Henrique Ferreira Cypriano

(Avaliador)

Belo Horizonte, 31 de maio de 2019.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, Senhor de todas as coisas, que através da Espiritualidade amiga me concedeu a oportunidade de ter ingressado na Universidade Federal de Minas Gerais e de ter concluído este trabalho. Agradeço-o de todo o coração por ter me sustentado nos momentos em que eu achei que não conseguiria.

Agradeço à minha família, em especial aos meus avós Luiz Carlos Salgado de Vasconcellos (*in memoriam*) e Maria de Lourdes Ribeiro de Vasconcellos que me acolheram na sua casa, me ajudaram financeiramente e emocionalmente. Em especial à minha avó que sempre esteve disposta a escutar os meus desabafos com sabedoria, sempre disposta a me ajudar com seus conselhos salutares. À minha bisavó Rita Cintra (*in memoriam*), mulher generosa que sempre apoiou a mim e a minha mãe quando mais precisamos. A meu tio Antônio Diogo Ribeiro de Vasconcelos (*in memoriam*) que foi o primeiro membro da família a entrar em uma Universidade, em uma época onde as condições para isso eram totalmente adversas e que na volta de seu intercâmbio da Alemanha (prêmio dado por mérito acadêmico) foi brutalmente assassinado, inocentemente. Faço da minha comemoração a dele, o qual não teve tempo para concluir a sua graduação, tendo a certeza de que ele ficaria muito feliz ao me ver formando na UFMG. Agradeço à minha tia, Cintia Imaculada Salgado de Vasconcellos, pelo apoio emocional em todos os momentos. A meu tio Luiz Carlos Ribeiro de Vasconcellos pelos conselhos. Agradeço também ao meu tio Francisco de Paula Salgado de Vasconcellos Neto, por toda a sua ajuda e torcida para que eu pudesse crescer profissionalmente.

Ao meu filho Nikolas Vasconcelos Ferreira, por toda sua ternura, amor e paciência, pelas vezes em que eu tive que deixá-lo chorando, nos braços de outras pessoas, para que eu pudesse estudar... Ele sabe o quanto eu o amo e que tudo o que eu fiz foi para que ele tivesse um futuro próspero e feliz.

Agradeço, com todas as honras possíveis, à minha mãe Beatriz de Fátima Salgado de Vasconcellos que me ensinou o que é ser uma mulher forte, imbatível, com princípios vigorosos. Ela é uma heroína e é a principal responsável por eu ter concluído este curso. Agradeço infinitamente por ter cuidado do meu filho e da minha vida inteira, abdicando de uma vaga na Universidade para que eu pudesse concluir o meu curso superior.

Ao Professor Doutor Marcos Abílio Gomes Pereira, por ter me dado apoio quando eu mais precisei, por ter me tratado com humanidade em um momento em que, devido a dificuldades, pensei em desistir do curso. Agradeço a Professora Doutora Marcia Miranda Soares e a

Professora Doutora Telma Maria Gonçalves Menicucci pela qualidade das aulas ministradas e todo apoio acadêmico.

Agradeço a Dra. Marinely de Paula Bomfim pelo seu senso de humanidade em ter dado a oportunidade cursar o meu estágio curricular.

Um agradecimento especial ao professor orientador José Geraldo Leandro por toda boa vontade, cuidado e atenção ao me ajudar em todos os momentos na elaboração deste trabalho.

Agradeço também ao professor Breno Cypriano por aceitar participar da banca de apresentação do meu trabalho, na condição de avaliador.

RESUMO

O presente trabalho objetivou abordar o tema do Federalismo Brasileiro, com foco nas características fiscais, e sua possível relação com a crise financeira do Estado de Minas Gerais. Primeiramente é feita uma abordagem do federalismo enquanto possibilidade institucional de organização do Estado. Dando ênfase no caso brasileiro, tratamos do percurso histórico do federalismo no país e sua dinâmica de funcionamento, com foco no aspecto fiscal. Buscamos discutir a possível relação do arranjo federativo com a crise financeira do governo do Estado de Minas Gerais e processo de endividamento. Trata-se de um estudo qualitativo descritivo, que foi desenvolvido a partir das seguintes ferramentas metodológicas: pesquisa bibliográfica, pesquisa e análise de documentos públicos e entrevistas semiestruturadas.

Palavras-chave: Federalismo, Crise Fiscal, Endividamento, Estado de Minas Gerais.

LISTA DE FIGURAS (Quadros, Gráficos e Tabelas)

Quadro 1: Quadro-resumo dos conceitos apresentados no artigo 29 da Lei Complementar no 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).....	52
Quadro 2: Medidas adotadas para controlar as finanças e endividamento dos governos sub-nacionais, Brasil, 1995-2000.....	55
Gráfico 1: Resultados orçamentários e montantes de operações de crédito realizados, Governo do Estado de Minas Gerais, 2000-2017.....	60
Gráfico 2: Desempenho da dívida contratual e da dívida consolidada, líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2017.....	61
Gráfico 3: Comportamento do percentual da dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2017.....	62
Gráfico 4: Comportamento do percentual da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2017.....	63
Gráfico 5: Montante liquidado e encargos da dívida pública, Governo do Estado de Minas Gerais, 2001-2017.....	64

LISTA DE ABREVIATURAS

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

BACEN - Banco Central

BDMG - Banco De Desenvolvimento De Minas Gerais

BEMGE - Banco do Estado de Minas Gerais

BID - Banco Interamericano De Desenvolvimento

BIRD - Banco Mundial para a América Latina

BPC - Benefício de Prestação Continuada

BTN - Bônus Do Tesouro Estadual

CEMIG - Companhia Energética De Minas Gerais

CREDIREAL - Banco De Crédito Real De Minas Gerais

CF - Constituição Federal

DASP - Departamento Administrativo Do Serviço Público

DCL- Dívida Consolidada Líquida

DLSP - Dívida Líquida Do Setor Público

DRU - Desvinculação De Recursos Da União

EUA – Estados Unidos da América

FEF - Fundo De Estabilização Fiscal

FECP- Fundo Federal De Combate à Pobreza

FHC- Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNS - Fundo Nacional De Saúde

FNAS - Fundo Nacional De Assistência Social

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FPE - Fundo De Participação Dos Estados

FPM - Fundo De Participação Dos Municípios

FSE - Fundo Social De Emergência

FUNDEF - Fundo De Manutenção Do Ensino Fundamental E Valorização Do Magistério

FUNDEB- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH- Índice de Desenvolvimento Humano
IPVA - Imposto Sobre A Propriedade De Veículos Automotores
IR - Imposto De Renda
IPI - Imposto Sobre Produtos Industrializados
ITBI - Imposto sobre a transmissão de bens imóveis
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
LDB - Lei De Diretrizes E Bases Da Educação Nacional
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
OC - Operações de Crédito
OCDE - Organização Para a Cooperação a Desenvolvimento Econômico
PBF - Programa Bolsa Família
PMDB - Partido Do Movimento Democrático Brasileiro
PROES - Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
RCL - Receita Corrente Líquida
RGF - Relatório de Gestão Fiscal
SCJ - Suprema Corte De Justiça
SEF- Secretaria de Estado de Fazenda
STF – Supremo Tribunal Federal
STN - Secretaria Do Tesouro
SUS - Sistema Único De Saúde
TN - Tesouro Nacional
URSS- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 – O FEDERALISMO COMO POSSIBILIDADE INSTITUCIONAL DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO.....	14
<i>1.1. O federalismo como forma de organização do Estado.....</i>	<i>14</i>
<i>1.2. O Federalismo e seus arranjos institucionais práticos.....</i>	<i>16</i>
<i>1.3. Sobre o Federalismo e a democracia.....</i>	<i>18</i>
CAPÍTULO 2 – O FEDERALISMO BRASILEIRO E SUAS CARACTERÍSTICAS....	24
<i>2.1. Federalismo no Brasil: notas sobre o percurso histórico.....</i>	<i>24</i>
2.2.1. <i>O atual desenho constitucional do federalismo brasileiro.....</i>	<i>28</i>
2.2.2. <i>Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: Configuração geral.....</i>	<i>31</i>
CAPÍTULO 3 – SOBRE O FEDERALISMO FISCAL: ASPECTOS DA LITERATURA E O CASO BRASILEIRO.....	40
<i>3.1. Federalismo Fiscal: Aspectos Gerais</i>	<i>40</i>
<i>3.2. Federalismo Fiscal Brasileiro</i>	<i>46</i>
CAPÍTULO 4 – GOVERNO DE MINAS GERAIS: RELAÇÕES FEDERATIVAS E ENDIVIDAMENTO.....	50
<i>4.1. O que podemos entender como “dívida pública”.....</i>	<i>51</i>
<i>4.2. Sobre o esgotamento da capacidade de financiamento dos estados.....</i>	<i>53</i>
<i>4.3. O histórico da dívida em Minas Gerais.....</i>	<i>57</i>
CAPÍTULO 5 – EVIDÊNCIAS DAS ENTREVISTAS: o que pensam gestores e especialistas a respeito do federalismo fiscal brasileiro e a sua relação com a crise do estado em Minas Gerais.....	65
<i>5.1. Sobre o roteiro e o conteúdo das entrevistas.....</i>	<i>66</i>

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
REFERÊNCIAS.....	85
ANEXOS	92

INTRODUÇÃO

A organização federativa no Brasil foi constituída, inicialmente, no bojo da Constituição de 1891. Naquele contexto, a natureza de organização centralizada do Estado, passava a dar lugar às características de outra forma de estruturação que, concedendo parte do poder do Governo Central aos governos subnacionais, estabeleceu o ponto de partida para uma nova configuração institucional das relações intergovernamentais no país. Nas décadas subsequentes, contudo, a conexão entre os distintos entes da federação variou, ocorrendo a partir de mecanismos de concentração e desconcentração, descentralização e centralização de acordo com o contexto político do país.

A dinâmica das relações intergovernamentais no país retratam o conflito “centralização *versus* autonomia”, embate comum em estruturas federativas. As especificidades do caso brasileiro, contudo, possibilitaram que este embate se intensifique nos processos de crise fiscal e endividamento. Demonstramos que, mesmo com um considerável sistema regulador, a faculdade de poder se endividar causou, na década de 1990, um insustentável endividamento subnacional. Naquele contexto, o Estado brasileiro enfrentou desequilíbrios fiscais e patrimoniais e sanar as contas públicas se tornou um desafio comum a todos os entes governamentais. Desde essa época, o Estado de Minas Gerais vem sofrendo com tais problemas, sendo confrontado com desordens no campo fiscal e das contas públicas, arcando com juros e encargos cada vez maiores e contando com um orçamento comprometido e limitado.

Tendo em vista a situação de calamidade financeira decretada pelo Governador Fernando Pimentel (PT) no fim de 2016, entendemos que seria de suma importância pesquisar se haveria relação entre a estrutura do federalismo brasileiro e o processo de endividamento do Estado de Minas Gerais. Para tanto, realizamos um estudo qualitativo, descritivo, a partir das seguintes ferramentas metodológicas: pesquisa bibliográfica, pesquisa e análise de documentos públicos e entrevistas semiestruturadas. O presente trabalho sistematiza a investigação realizada e está organizado em cinco capítulos. O primeiro capítulo aborda o federalismo enquanto possibilidade de organização institucional do Estado. O segundo apresenta o federalismo brasileiro em seu percurso histórico, desenho constitucional e relações intergovernamentais. O terceiro capítulo enfoca o federalismo fiscal em seus aspectos gerais e no que diz respeito ao caso brasileiro. No quarto capítulo, apresentamos o

caso do Estado de Minas Gerais e como se deu o seu processo de endividamento ao longo das décadas. Com o quinto capítulo, retratamos o posicionamento dos gestores públicos, especialistas da área de gestão das contas públicas, sobre o tema em geral e a situação específica do Estado de Minas Gerais. Por fim, nas considerações finais, argumentamos ter havido, a partir dos anos 1990, uma reconfiguração das relações intergovernamentais no país, mas que ainda é bem distante de uma estrutura federativa condizente com as necessidades dos entes federados. No caso de Minas Gerais, destacamos o aumento da dívida e a crise financeira, que se desencadearam a partir da realização de muitas operações de crédito; pela emissão de um decreto de calamidade financeira, sem a determinação de um prazo de término; em função da crise econômica no cenário internacional e sua influência na produção industrial e de serviços no Estado; além da concessão de aumentos salariais concedidos aos policiais militares e professores, a partir de decisões centralmente políticas.

CAPÍTULO 1 – O FEDERALISMO COMO POSSIBILIDADE INSTITUCIONAL DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

O cerne da definição de federalismo está na própria constituição da palavra, oriunda do latim *foedus*, que significa pacto, referindo-se a um acordo com a capacidade de determinar a partilha da soberania territorial, de modo a fazer com que existam ao mesmo tempo, em uma mesma nação, diversos entes autônomos cujas ações estão mais relacionadas à atuação concertada do que hierárquica, tendo como objetivo preservar a autonomia das subunidades e ao mesmo tempo resguardar a soberania nacional, trazendo como consequência a divisão das funções entre todos os níveis de governo. (ELAZAR *apud* ABRUCIO, FRANZESE, 2007).

De acordo com Elazar (1987), o termo federalismo tem origem nas antigas tribos de Israel no século XII A.C. Verifica-se também o gérmen do federalismo no Estado Romano, quando seus exércitos dominavam territórios, impondo seu poder ao grupo de pessoas que ali viviam, constituindo uma nova ordem jurídica, subordinada a Roma. Na sua forma mais moderna, o federalismo surgiu em 1787 nos Estados Unidos. Abrindo mão de parte de sua autonomia, os estados-membro delegaram ao Estado Federal um poder com a finalidade de se criar um ente governamental que se denominou União. Dessa forma, mantendo suas respectivas autonomias (mesmo que com algumas perdas), solidificaram as relações de interdependência. Esse acordo, não só político, mas também territorial, foi sustentado pela constituição americana. Nessa época, várias alegações a favor do Federalismo foram expostas por Hamilton, Madison e Jay, no famoso “O Federalista”, apoiando a aprovação da Constituição de 1787, cujo conteúdo constava a necessidade de separação dos poderes, assim como o pedido de divisão entre governo federal e estadual (Elazar, 1987).

1.1. O federalismo como forma de organização do Estado

De acordo com Soares (2013), a estrutura político organizacional de um governo pode ser dividida em três tipos: governo unitários, confederados e federais. O primeiro é caracterizado pela existência de um único centro de poder, estando o controle das decisões centralizado no governo nacional. Nele há uma maior centralização política, a partir da concentração exclusiva de poder no governo central, com o intuito de assegurar hierarquia e subordinação das unidades territoriais constituintes. O centro político, submete todos os

cidadãos daquele território às suas decisões e não encontra embargos de outras unidades de poder. Ou seja, não há, como ocorre no Brasil, governos estaduais e municipais com poderes constitucionais que lhes garantam autonomia, mas somente agentes locais que trabalham em consonância com o governo central.

Já nos sistemas confederados, os estados membros possuem mais poderes políticos que o governo central, sendo este último um organizador do conjunto de esforços. Exemplos deste tipo de configuração seriam: a União Europeia e os Estados Unidos no período compreendido entre 1776 e 1787. Nesse caso, apesar de cada ente governamental possuir sua própria legislação, eles abrem mão de parte do seu poder de legislar para possuírem uma lei comum (além de um único banco central, uma única política de imigração, um único sistema de tributação), com intuito de obter condições mais propícias e vantagens oriundas dessa integração, mas sem perder seus respectivos poderes e autonomias. Nesse caso, o que vale como regra são as decisões individuais de cada ente, sendo exceções as decisões coletivas, mas somente se essas forem previamente acordadas entre os membros. O que diferencia a confederação do Estado unitário é a descentralização e o que a distancia do Estado Federal, por sua vez, é a soberania política das unidades territoriais frente à comunidade internacional e o direito de secessão. Dessa forma, as confederações podem ser entendidas como união de entes territoriais soberanos com objetivos específicos e geralmente com interesses em comum.

No caso do sistema federal de governo, há um nível de centralização maior, do que o sistema confederado, com predomínio do governo central sobre as demais subunidades, principalmente no que se refere a soberania nacional. De acordo BURGESS *apud* ABRUCIO e FRANZESE (2007), geralmente os países que se utilizam do modelo federativo apresentam algumas das características a seguir e combinações distintas entre elas, a saber: existência de diferenças sociais e econômicas entre territórios, território nacional de grande extensão, diversidade cultural, linguística e política entre grupos sociais e regiões. De acordo com os autores, a escolha pelo federalismo geralmente decorre da perspectiva de ser necessário dar às nações um direcionamento político que fundamentado na unidade que respeita a diversidade interna, capaz de ao mesmo tempo manter ligadas e autônomas as partes que as constituem. (ABRUCIO E FRANZESE, 2007). Contudo, argumentam que o pacto federativo não se garante unicamente pela Constituição, sendo necessárias outras instituições que promovam o sistema de freios e contrapesos entre os diferentes níveis de governo e, ao mesmo tempo, que garanta algum nível de coordenação de suas respectivas atuações. Ou seja, a estrutura federativa está vinculada a existência de incentivos que estimulem a cooperação e os

processos intergovernamentais de decisões conjuntas. Nas palavras de Soares (2013), trata-se de:

“(...) forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências.” (SOARES, 2013, p. 3)

As constituições federais estabelecem para as outras esferas de governo graus distintos de autonomia e competências jurídicas, delimitando áreas de atuação específicas para elas. Contudo, pode-se dizer que os estados federados são estruturas institucionais político-territoriais fundamentadas tanto na partilha quanto na legitimidade de que as decisões a serem tomadas entrelaçam os distintos níveis de governo existentes, diferenciando-se, portanto, do modelo constituído por um único centro de poder (modelo unitário), em que as decisões e o exercício de governar ocorrem de forma centralizada. (MENDES, 2004).

1.2. O Federalismo e seus arranjos institucionais práticos

Segundo Elazar (1987), a adoção formal do federalismo não garante que suas premissas de fato sejam consideradas, oferecendo real autonomia aos níveis de governo. Na mesma linha, estados unitários, na empiria, podem possuir características dos arranjos institucionais comumente encontrados no âmbito das federações. Um dos pioneiros de tal perspectiva de argumentação, Riker (1964) enfatizou a importância de se analisar o federalismo além do aspecto jurídico constitucional, ao demonstrar, por exemplo, que a dinâmica dos partidos políticos seria o principal fator para garantir a dupla autonomia territorial. Também para Soares e Machado (2018) uma carta constitucional que tem o federalismo como forma de Estado pode estabelecer a intenção da divisão territorial do poder, contudo, não pode assegurar a autonomia dos entes federados. E ainda, para estes últimos, as determinações constitucionais nem mesmo podem ser consideradas uma condição necessária

para a autonomia, dado que países sem constituição federal, *“como Espanha antes de 1978 e a Colômbia, na atualidade, podem ser considerados federações efetivas, na medida em que apresentam descentralização territorial capaz de garantir amplo grau de autonomia às unidades constituintes”* (SOARES e MACHADO, 2018, p.25).

“A divisão do território nacional em unidades constituintes, como estados, províncias, territórios, cantões, lãnder, comunidades, municípios e outros, é condição necessária para o federalismo, mas está longe de ser condição suficiente para garantir autonomia política às unidades, tampouco é atributo exclusivo das federações. Os países sempre apresentaram recortes territoriais, inclusive os unitários, isso porque a divisão facilita a administração de um Estado nacional, principalmente quando esse apresenta grande extensão territorial.” (SOARES e MACHADO 2018, p.25).

Na perspectiva de Elazar (1987), a diferença entre países unitários e federações está centralmente na forma pela qual se relacionam o poder central e as unidades territoriais, se com hierarquia ou de forma mais equânime. Seguindo tal argumentação, Soares e machado 2018, trabalham com a perspectiva de que a existência dos poderes legislativo e executivo não são condições imprescindíveis para autonomia das subunidades governamentais. O que se tem por fator principal é que os governos das subunidades não podem e nem devem ser subordinados ao poder central, pois daí já não se tem a descentralização política e o federalismo não consegue se estabelecer (SOARES E MACHADO, 2018). Os autores ainda argumentam que a repartição de competências fiscais e administrativas entre os níveis de governo no que se refere a descentralização fiscal é condição necessária, mas não suficiente para o federalismo. A falta de recursos financeiros próprios estabelece uma situação de dependência dos entes em relação àqueles que dominam esses recursos, geralmente o centro. Já a descentralização administrativa não é uma condição imprescindível para o federalismo, mas a falta de repartição de competências entre os entes pode criar duplicidades e ausências na atuação dos governos, o que não quer dizer falta de autonomia.

O legislativo nacional, com outra instância de representação dos entes subnacionais, é visto como uma característica própria do federalismo. Um exemplo disso é a criação do Senado na constituição federal dos EUA, prática que foi difundida para outras países com sistemas federativos. Neste caso específico, a criação de outra câmara foi a situação mais adequada tendo em vista as posições divergentes em relação ao legislativo nacional. Com tal

configuração passou-se a ter a representação controlada de duas demandas os interesses da maioria nacional e os interesses das subunidades federadas perante a União. Contudo, percebeu-se que o Senado não é condição essencial para o federalismo, assim como o federalismo também não o é para o senado. Sobre isso “*vale lembrar que 06 dentre 25 países federativos são unicamerais e que 49 dos 78 países bicamerais são unitários*” (NEIVA; SOARES, 2013, p. 02).

Ainda sobre as características da câmara de representação das subunidades governamentais, cabe mencionar que para Tsebelis, *apud* Machado e Soares (2018), estas são bastante diversas no que diz respeito às suas respectivas importâncias no processo decisório legislativo dos diferentes países. Segundo Riker *apud* Machado e Soares (2018), “*o Senado, que nos EUA os fundadores da federação pretenderam que fosse uma instituição descentralizante, de fato, nunca teve este efeito*” (SOARES e MACHADO, 2018, p. 27). Para os autores, outros estudos apontam que isso tenha ocorrido também no Brasil. De forma similar ao Senado, a Suprema Corte de Justiça (SCJ) também não é um órgão exclusivo dos países federados e muito menos pode ser vista como uma condição para o federalismo. Entretanto, a SCJ pode ser uma instituição que atua de forma mais centralizada ou descentralizada, dependendo de como esteja estruturada, pode agir de maneira a dar forças aos interesses centrípetos ou centrífugos.

Portanto, uma federação pode apresentar o federalismo em seu aspecto jurídico, mas não ser condizente com a realidade empírica. Na maioria das vezes, uma maior centralização do poder com subordinação dos outros entes pode ser considerada “*a grande ameaça à efetividade de uma federação estabelecida formalmente*”. (SOARES e MACHADO, 2018, p. 28). Contudo, muitos dos aspectos tradicionais do federalismo, que podem estar presentes ou não em na legislação do país, é que constituem a verdadeira base para estabelecer uma federação, tais como a descentralização política e a fiscal.

1.3. Sobre o Federalismo e a democracia

Um dos pontos importantes quando se trata da relação entre federalismo e democracia, é o debate sobre a democracia como condição necessária para a manutenção efetiva do federalismo. Outra questão não menos importante, se refere aos efeitos do federalismo para a democracia. Nesse último caso, alguns estudiosos alegam que o federalismo ofereceria a sociedade uma democracia de maior qualidade (consensual), podendo ser “*uma condição à*

manutenção de um governo democrático estável em determinadas situações de pluralidades territoriais” (LIJPHART *apud* MACHADO E SOARES, 2018, p. 29). Outros autores entendem que o federalismo, a depender de algumas circunstâncias, pode funcionar como constrangimento à democracia (STEPAN, 1999).

Para Soares e Machado (2018), quanto a existência da democracia como condição necessária para a vigência efetiva do federalismo, há, de um lado, o entendimento de que somente nesse tipo de regime existe a possibilidade de garantir a autonomia das unidades territoriais em relação ao governo central. De acordo com o que foi exposto acima, uma das condições para essa autonomia é a descentralização política, que possibilita aos entes subnacionais constituírem o seu autogoverno, o que explicaria a razão pela qual regimes autoritários somente adotam a forma unitária de organização do Estado, mesmo quando estabelecem constituições federais.

“A autonomia política subnacional que define uma federação efetiva é, segundo essa visão, incompatível com o regime autoritário porque nega, no nível das relações territoriais, a concentração de poder no centro nacional, o que é algo indispensável à manutenção do autoritarismo. É fácil deduzir, nessa direção, que um regime autoritário não pode conviver com o “desvio” descentralizador do federalismo, porque a centralização de poder desse regime também abarca a dimensão territorial. Assim, quando regimes autoritários são instituídos em países de democracia federal, o resultado é a eliminação ou a instituição de fortes restrições ao autogoverno nas unidades subnacionais, entendido como a autonomia para constituir e manter Poderes Executivo e Legislativo independentes do governo central. Não é raro que ocorra a preservação de outras características formais do sistema federativo, como a constituição federal, o Senado e a SCJ, que, dessa forma, prescindem da condição de autonomia política necessária a uma federação efetiva” (SOARES e MACHADO, 2018, p.29).

Nessa perspectiva é que Stepan (1999) também aponta:

“A rigor, somente um sistema que seja uma democracia constitucional pode proporcionar as garantias confiáveis e os mecanismos institucionais que ajudam a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação serão respeitadas” (STEPAN, 1999, p. 197).

Se, do ponto de vista das normas, a afirmação de Stepan pode ser vista como próxima

do consensual; em relação ao aspecto conceitual, ela não é livre de críticas para outros estudiosos. Para esses, “*a associação do federalismo a um determinado regime político – democrático – termina por abrir caminho à inclusão de outros elementos*”, tais como “*liberdade, justiça e auto-organização*” (SOUZA, 2008, p.32), característica que possibilita tornar a classificação de vários países como federações uma discussão normativa, uma vez que “*as federações atuam de modo diversificado, instável e mutante no mundo real*” (SOUZA, 2008, p. 32).

Para Soares e Machado (2018) a tentativa de se classificar as experiências históricas do federalismo se tornaria conflituosa:

“(...) ao impor a adoção de um conceito elástico de democracia, caso que se aplicaria, por exemplo, à atribuição do nascimento do federalismo moderno a 1787, quando ainda vigia uma sociedade escravocrata e o direito de voto era masculino e restrito economicamente (voto censitário) a uma pequena proporção da população nos Estados Unidos. O sufrágio universal, condição mínima e ainda insuficiente sob as diversas abordagens da Teoria Democrática para classificação de um sistema político como democrático, somente foi adotado após mais de 130 anos após a Convenção da Filadélfia” (SOARES E MACHADO, 2018, p.30).

Os autores ainda elucidam que mesmo que se considere o entendimento de que na democracia seria ofertado o ambiente mais efetivo para dirimir problemas federativos, assim como o é para conflitos de outra natureza, percebe -se que, federações também surgiram em contextos autoritários, assim como ocorreu na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que conseguiu expandir as fronteiras do território nacional através da anexação pela força. A Constituição Federal foi uma forma de garantir a legitimidade para esse fato, mas o que ocorria na prática eram unidades controladas pelo poder central: Segundo (BURGESS *apud* SOARES E MACHADO, 2018). Federações, então, para serem legítimas, não podem ser resultado da imposição do poder de cima para baixo. É por isto que a União Soviética, apesar de seu intuito constitucional, nunca pôde ser considerada verdadeiramente uma federação.

Os regimes autoritários que se instalaram em países federalistas da América Latina nas décadas de 1960 e 1970 (Brasil, Argentina e México), tiveram por objetivo diminuir a autonomia dos entes subnacionais de governo. Nesses países, a Federação foi mantida juridicamente, mas da mesma forma como ocorreu em relação à divisão de poderes com o

consequente enfraquecimento do parlamento e do Poder Judiciário, a autonomia dos estados ou províncias para constituírem seu próprio governo foi excluída ou restringida. A Constituição Federal passou a ser legitimada de cima para baixo, as instituições ditas como federais passaram a ter seu controle exercido por forças políticas do executivo nacional e a governança dos entes subnacionais seu deu de forma hierárquica, que dizer, como um Estado unitário. Percebe-se dessa forma que bem menores são as controvérsias em torno das disfuncionalidade entre regimes autoritários e federações, os autores esclarecem:

“Se para parte dos estudiosos democracia é, portanto, uma condição necessária para um federalismo efetivo, o inverso não é verdadeiro para a grande maioria deles: a democracia não requer o federalismo e ocorre em diversos países unitários, sendo inclusive majoritária a prevalência de democracias em Estados unitários no mundo. No entanto, em determinados contextos de heterogeneidades territoriais, não somente o autoritarismo, como também a democracia unitária pode ser uma resposta instável ao problema de constituir e/ou manter a unidade política de um Estado nacional. O centralismo político territorial, característica básica da forma unitária, pode ser incompatível com as reivindicações de expressão e autonomia dos interesses territoriais de caráter centrífugo. Nesse caso, uma solução que busque a manutenção da unidade nacional pode caminhar para silenciar as reivindicações pela via autoritária ou por conciliar os interesses via democracia federativa” (SOARES e MACHADO, 2018, p.31).

Lijphart (2008) e diversos outros estudiosos da política também concordam com tal afirmação. Para ele, existem dois modelo de democracia: a majoritária e a consensual. A majoritária se fundamenta na regra majoritária como único princípio legítimo para a representação dos indivíduos em um ambiente democrático. Esse modelo tem por princípio a concentração de poderes nas mãos de uma maioria, excluindo a minoria do acesso ao poder e oferecendo a ela somente o papel de oposição. Os críticos entendem que a vontade da maioria não é o ideal de democracia, algo que no numa visão extremada pode se tornar uma “ditadura da maioria”.

“Que vem a ser uma maioria tomada coletivamente senão um indivíduo que tem opiniões e, mais frequentemente, interesses contrários a outro indivíduo ao qual chamamos minoria? Ora, se admitirmos que um homem revestido do poder extremo pode abusar dele contra seus adversários, por que não admitiremos também a mesma

coisa para uma maioria? Os homens, ao se reunirem, terão mudado de caráter? Ter-se-ão tornado mais pacientes nos obstáculos, ao se tornarem mais fortes? Para mim, não seria possível acreditar nisso; e o poder de tudo fazer, que recuso a um só de meus semelhantes, eu não o atribuiria nunca a vários deles.” (TOCQUEVILLE, 1987, p. 194).

Em relação ao modelo consensual de democracia, estando o povo em oposição, deve sobressair nas decisões, a vontade do maior número possível de pessoas, pois “mínimas maiorias” (Lijphart, 2008, p. 18) não são adequadas, devendo-se aumentar as maiorias, com ampla participação e acordo sobre políticas a serem estipuladas.

Para o autor:

“O principal significado de democracia é que todos aqueles afetados por uma decisão deveriam ter a oportunidade de participar na sua elaboração diretamente ou através de representantes escolhidos. Seu significado secundário é que a vontade da maioria deve prevalecer.” (LIJPHART, 2008, p. 26)

Soares e Machado (2018) ainda esclarecem que outra característica que pode ser enfatizada no modelo consensual é que ele pode ser fator de manutenção da estabilidade política para determinadas situações. Em sociedades que apresentam grupos minoritários importantes, o modelo majoritário pode ser algo perigoso para a democracia, pois as minorias excluídas sistematicamente do jogo político podem formar grupos de interesse contra o regime existente. Esse é também o entendimento de Dahl (1989), ao indicar que o modelo majoritário não leva em conta as diferenças de preferências e, assim, maximiza as instabilidades que podem surgir disso. Nessa direção, a democracia federal, pode ser a melhor alternativa pois garante expressão políticas a locais que não aceitam a condição de subordinação a um centro político nacional. Dessa forma, a Federação pode ser vista como um fator benéfico de governabilidade em sociedades marcadas por heterogeneidade territorial. Entretanto, tal visão positiva do sistema federal é debatida por outros autores. A visão de Riker, por exemplo, variou bastante nesse assunto. Primeiramente defendia que a divisão de autoridade entre governo central e governos-membro facilitaria a efetivação dos interesses das autoridades locais enquanto obstaria os desejos da maioria nacional. De acordo com ele:

“Não existe garantia de que a separação do poder seja o modo apropriado para

prevenir tirania. A separação pode efetivamente promover tirania ao provocar constante frustração das maiorias que, em sua frustração, podem vir a comportar-se tiranicamente”. (RIKER, 1964, p. 140)

É bem visível, tanto no campo teórico como na prática, que as decisões tomadas em nível nacional são mais viáveis, menos custosas, ao impor constrangimentos às outras pessoas, que decisões tomadas localmente. Isto é dizer, simplesmente, que decisões tomadas por uma maioria causam menos problemas às pessoas do que decisões tomadas por minorias. Tendo em vista que governos “*são invariavelmente minorias na nação, a manutenção das garantias federais às unidades constituintes assegura que a sociedade como um todo arque com algum custo externo extra e desnecessário*”. (Riker, 1964, p. 147, tradução nossa). Posteriormente, entretanto, após a sua “conversão conservadora” nos anos 1980, via positivamente o federalismo como constrangedor ao poder do Leviathan, ao limitar o governo nacional. (VOLDEN, 2004)

Em suma, concordando com Stepan (1999), tanto do ponto de vista teórico quanto empírico, o federalismo e os estados federados apresentam diferenças em suas estruturas institucionais, construídas a partir da junção de quatro variáveis centrais: “*o grau de super-representação da câmara territorial; a abrangência das políticas formuladas pela câmara territorial; as atribuições da constituição para que diferentes níveis de governo elaborem políticas; e, por fim, o grau de nacionalização do sistema partidário*”(STEPHAN *apud* SOARES E MACHADO, 2018, p. 34). Neste sentido, o federalismo pode variar nos seus efeitos de opressão à vontade política das maiorias nacionais, a depender da combinação das diferenças nessas características institucionais. Dessa forma, os federalismos não seguem um padrão único de limitação do poder das maiorias nacionais, podendo ocorrer diferentes variações de importância dos valores de liberdade, igualdade e eficácia governamental, mesmo que todos eles estejam presentes nos estados nacionais.

CAPÍTULO 2 – O FEDERALISMO BRASILEIRO E SUAS CARACTERÍSTICAS

Neste segundo capítulo abordamos as características do federalismo no Brasil. Tratamos dos aspectos gerais sobre o percurso histórico e a transformação jurídica, fiscal, política e social das instituições federativas brasileiras. Retratamos sua estrutura dada pela ordem jurídica de cada período histórico e a relação das distintas configurações estabelecidas com a formação de políticas públicas no país. Exploramos o aspecto fiscal, que é o tema central deste trabalho, de maneira geral, dado que o tema é tratado com maior detalhamento no terceiro capítulo. O capítulo está organizado em três partes: a primeira trata das características históricas do federalismo brasileiro. A segunda aborda o desenho constitucional instituído pela constituição de 1988 e, por fim, na terceira parte, discutimos a dinâmica entre federalismo e relações intergovernamentais no Brasil.

2.1. Federalismo no Brasil: notas sobre o percurso histórico

Segundo Soares e Machado (2018), o estado federal brasileiro teve seu nascimento jurídico, com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que instituiu a República Federativa. Logo em seguida sendo estabelecida a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 1891:

“Art. 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil” (BRASIL, 1891).

De forma diversa do ocorrido nos Estados Unidos, a federação brasileira não foi consequência de um acordo constitucional entre os entes autônomos de poder, com o objetivo de criar uma unidade política maior. Ela foi instituída a partir de um Estado nacional unitário fundado desde 1822, com a independência do país em relação a Portugal e foi efeito da ação arquitetada por lideranças políticas de entes subnacionais que alcançaram o poder nacional e instauraram essa forma de Estado a partir de um encadeamento de descentralização política. Segundo o conceito de Stepan (1999), a Federação brasileira não foi criada para “unir” (*come together*), mas sim para “manter a união” (*hold together*). Esta discrepância ficou nítida na

frase de Rui Barbosa: *“tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes”* (ABRUCIO, 2002, p.27).

Para Abrucio e Franzese (2007) a despeito das diferenças históricas entre os dois países, os fundamentos institucionais empregados foram bastante semelhantes – Constituição Federal escrita, Senado Federal como local de representação nacional dos estados e um Tribunal Superior incumbido de julgar conflitos federativos e resguardar a Constituição Federal. Entretanto, as consequências foram distintas. No Brasil, os estados se fortaleceram e a União foi enfraquecida, tornando-se um modelo nada parecido com o dos Estados Unidos. Dessa forma, no Brasil, o federalismo ficou sendo visto como sinônimo de descentralização. Ademais, as instituições brasileiras fortificaram intensamente o Executivo Estadual, que exercia seu poder em uma estrutura oligárquica (mais uma vez ao contrário dos EUA, em que o poder local foi a base do republicanismo). Soma-se a isso o fato de que os governadores se tornaram grandes líderes nacionais. Segundo os autores:

“A definição da eleição presidencial passava por um acordo entre os dois principais estados da Federação, São Paulo e Minas Gerais, em aliança com outras unidades médias, como o Rio Grande do Sul, o Rio de Janeiro e a Bahia. A disputa presidencial, ademais, repetia a história antirrepublicana que vigorava no plano subnacional: fraudes, voto de cabresto e inexistência de qualquer fiscalização independente do processo eleitoral. O período se encerra com uma cisão entre São Paulo e Minas Gerais, causada, tanto pela insistência do primeiro em eleger sequencialmente um segundo presidente paulista, quebrando o acordo entre os dois estados, quanto pelo descontentamento dos demais estados e de alguns setores da sociedade. Com o apoio de Minas Gerais, ocorre a Revolução de 1930, que conduz Getúlio Vargas ao poder. O período governado por Getúlio Vargas produziu impactos importantes no federalismo brasileiro, principalmente devido a uma forte centralização de poder no Executivo federal. No plano econômico, fortaleceu-se bastante a intervenção do Estado nos domínios econômico e social, com a constituição do modelo nacional desenvolvimentista” (ABRUCIO E FRANZESE, 2007, p.3).

Logo após, ocorreu a primeira experiência burocrática no país, com a instituição do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), primeiro modelo baseado no mérito no Brasil. Apesar disso, nem toda a organização burocrática foi modificada por este novo modelo. A maioria da estrutura do Estado continuou a ser ocupada através do

clientelismo. Assim o governo de Getúlio Vargas se baseou em dois processos diferentes: por um lado a existência das ilhas de excelência nas agências públicas voltadas ao desenvolvimento, denominado insulamento burocrático, e por outro lado a indicação política para ocupação de cargos públicos (NUNES, 1997). Com o golpe de 1937, estabeleceu-se o Estado Novo, apogeu do governo de Vargas. Neste momento, houve uma maior centralização do poder, culminando com a exclusão do sistema federal da Constituição, excluindo-se a expressão “Estados Unidos do Brasil” de seu texto (ABRUCIO, 1998). Os estados passaram a ser governados de forma distinta, através de interventores nomeados pelo presidente da República, subordinados ao Governo Federal. Dessa forma, o governo de Vargas deixou como herança para o federalismo brasileiro o Executivo e a burocracia federal fortalecidas assim como a super-representação dos estados menores no Congresso. Este projeto de renovação foi alimentado por uma estrutura que não previa a democracia nem o melhoramento das administrações públicas no plano subnacional.

Segundo apresentado por ABRUCIO *apud* ABRUCIO E FRANZESE (2007), com o advento da Constituição de 1946, através da instalação de um novo regime democrático, o federalismo voltou a ser um dos princípios político-territoriais do Brasil. Nesse novo governo, houve uma atenção especial com a distribuição horizontal de recursos através da aplicação de recursos federais a regiões menos desenvolvidas – principalmente Norte e Nordeste. Assim, de um lado, a União fortalecia sua expansão em contribuição ao do projeto nacional desenvolvimentista; por outro lado, as elites regionais retomaram seu poder, robustecendo o Congresso Nacional e especialmente os governadores de estado. A vitória dos partidos na eleição presidencial dependia de acordos com os diferentes líderes regionais. Segundo os autores:

“No plano horizontal, a Federação tornara-se mais equânime. O medo da volta do “Café com Leite” fez com que as outras elites regionais reforçassem a sobre representação dos estados menos desenvolvidos na distribuição de cadeiras na Câmara Federal e, mais intensamente, a sub-representação do Sudeste, particularmente de São Paulo. Tal medida corretiva escondia dois vícios antidemocráticos: a perversão do princípio do “*one man, one vote*” e a distribuição do poder exatamente aos estados menos republicanizados” (ABRUCIO E FRANZESE, 2007 p.4).

No plano internacional, em meio ao cenário da Guerra Fria e à falta de apoio das elites brasileiras à democracia, os anos de 1945-64 foram marcados pela radicalização na área política no Brasil. A consequência desse processo foi a instituição de um golpe de estado, apoiado por líderes civis (governadores de São Paulo, Guanabara e Minas Gerais) e liderado pelos militares. Inaugurou-se um regime político que durou 20 anos e teve consequências marcantes para o país. O regime militar teve como objetivo a maior centralização do poder político, com intenção de excluir toda pretensão de oposições oriundas das elites regionais. Como os recursos estavam centralizados no governo federal, esse fator aumentava grandemente o controle administrativo sobre os governos nacionais, ao mesmo tempo ocorria a redução das subunidades governamentais, com o advento de eleições indiretas a governador e prefeito das capitais. Ademais, o Congresso Nacional teve minada sua autonomia para alterar o Orçamento nacional, debilitando o poder dos caciques regionais no plano nacional (ABRUCIO apud ABRUCIO & FRANZESE 2007). Apesar dessa centralização, o Governo Federal foi impelido a negociar com as elites estaduais. Tal fato é explicado pela manutenção de várias eleições, para cargos de importância significativa para a carreira dos grupos políticos locais – pois os militares queriam transparecer um aspecto de civilidade à ditadura. E foi através das próprias eleições locais, que o regime começou a desmoronar.

Segundo Soares e Machado (2018), em 1974, o processo de abertura política, no governo do General Ernesto Geisel, revelou forças políticas estaduais que pediam a democracia e a restauração do federalismo. O percurso do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), logo após, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), é reveladora desse momento histórico, seu crescimento eleitoral fez do MDB partido de oposição e o tornou um elemento fundamental para o desmantelamento do regime militar. Esse crescimento surgiu, em 1974 nas eleições para o Senado. A reação do governo a tal crescimento foi o “Pacote de Abril de 1977”. Tal medida criou o que foi denominado a época como “senador biônico”. Nesse sistema um em cada três senadores seria escolhido e nomeado pelo Presidente da República. Outra decisão tomada, que teve por objetivo impedir o aumento do crescimento eleitoral do MDB, foi do bipartidarismo da política nacional, em 1979: Arena (Aliança Renovadora Nacional) e MDB (Movimento Democrático Brasileiro), foram abolidos possibilitando a criação de novos partidos. Em 1982, com a retomada das eleições diretas para governadores, permitiu-se ao novo MDB, agora PMDB, firmar-se ao conseguir a vitória em vários estados. Em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, foram eleitos candidatos que faziam oposição ao governo, passando a pressioná-lo para que houvesse a redemocratização e

a retomada do federalismo no Brasil, o que teve por consequência mais marcante o movimento das Diretas-Já em 1984. Mesmo com a derrota que tinha por objetivo as eleições diretas para a Presidência da República, o regime militar teve seu término com uma eleição indireta, em 1985, sendo eleito o candidato Tancredo Neves, que era até então, governador de Minas Gerais pelo PMDB.

2.2.1 O atual desenho constitucional do federalismo brasileiro

Soares e Machado (2018) ainda esclarecem que com a eleição de Tancredo Neves, em 1985, iniciou-se a segunda experiência democrática federal, mas seu arranjo acabou sendo estruturado posteriormente pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que instituiu um federalismo baseado em três níveis de governo:

“Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...] Art. 18 - A Organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A CF/88 estabeleceu arranjos próprios do federalismo, observaram-se na nova Carta Magna, inovações nos arranjos políticos e territoriais, sendo instituída uma inovação jurídico-territorial: a criação dos municípios. Tal documento especificou de modo detalhado como se daria a dinâmica dos três níveis de governo e como seria a nova configuração dos três poderes. Também foi estabelecido o STF como órgão máximo do poder judiciário, responsável por resguardar a Constituição Federal. Segundo os autores foi estabelecida:

“Divisão do território em União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Poderes Executivos e Legislativos nos três níveis de governo, formados a partir de eleições diretas. Foram estabelecidos Poderes Executivos nacional, estaduais e municipais, cujos chefes são, respectivamente: presidente, governador e prefeito. Foi instituído um legislativo nacional bicameral – Câmara dos Deputados e Senado; legislativos estaduais unicamerais – Assembleias Legislativas Estaduais; e os legislativos municipais – Câmaras de Vereadores.

Senado: segunda casa legislativa de representação paritária dos Estados com três senadores por unidade. Não há representação formal dos municípios no Legislativo nacional.

Poderes Judiciários na União e nos Estados: compreende o Supremo Tribunal Federal (STF), a Justiça Federal e a Justiça Estadual. Os municípios não têm órgãos do Poder Judiciário.

Supremo Tribunal Federal: órgão máximo do Poder Judiciário, que tem a função de guarda da Constituição e a competência para processar e julgar conflitos entre os entes federados.

Descentralização fiscal: aumento da participação dos estados e, principalmente, dos municípios na distribuição das receitas públicas.

Descentralização administrativa: definição de competências à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, podendo ser privativas ou concorrentes entre os entes” (SOARES & MACHADO, 2018, p.80-81).

Esse arranjo constitucional do federalismo, foi consequência do papel de liderança que assumiram os governadores e os movimentos municipalistas no decurso da transição democrática. Entretanto, o processo de descentralização territorial, confundido com o de redemocratização do país, foi permeado por incoerências, especialmente no plano fiscal e administrativa. Os constituintes não se preocuparam em equalizar descentralização fiscal com descentralização administrativa e responsabilização fiscal. Dessa forma, recursos forma descentralizados sem se definir de forma clara quais seriam os entes subnacionais competentes para cada política pública, especialmente no que tange a efetivação das políticas sociais estabelecidas na constituição. As políticas sociais principais (educação e saúde) foram instituídas como competências concorrentes, tendo por consequência a sobreposição de papéis ou muitas vezes omissão, gerando muitas vezes injustiças a população. No campo fiscal, a descentralização não foi tão benéfica, como se pensou, pois não houve regras de responsabilização que acompanhassem tal mudança. Houve o endividamento dos estados, uma crise que foi uma constante no início dos anos 90, com sérias ameaças a economia do país, que estava inserido em um contexto econômico de crescimento exagerado da inflação. (Soares e Machado, 2018).

Os autores ainda explicam que no sistema político, em 1994, ocorreram algumas reformas através do governo central que possibilitaram a diminuição dos efeitos dispersivos territoriais oriundos do desenho federativo brasileiro. O governo federal tomou algumas medidas para estabilizar a economia, tais como: fortalecimento de sua autoridade fiscal por

meio de acréscimos na carga tributária, majoração da tributação exclusiva da União (contribuições sociais), desvinculações de receitas nacionais (Desvinculação de Recursos da União – DRU). Além disso, o governo nacional entendeu que deveria haver uma maior responsabilização dos entes subnacionais pelas políticas sociais, especialmente no campo da educação e saúde. Para isso foram criadas várias Emendas Constitucionais para viabilizar tais objetivos¹.

Com o intuito de regulamentar as despesas do Estado, o governo federal também buscou retificar os enormes problemas que a liberdade de gasto público estava proporcionando aos governantes, nesse viés foi criada a Lei Camata (Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995), que definiu “em “60% o teto da receita corrente líquida para gastos com pessoal na União e nos estados, e 60% da receita corrente bruta para as despesas do Distrito Federal e municípios” (SOARES e MACHADO, 2018, p. 83). Outro mecanismo legal foi a criação da Medida Provisória nº 1.514, de 1996, que criou Programa de Estímulo à Redução do Setor Público no Setor Financeiro (Proes), em que se deu um grande processo de privatização das instituições financeiras estaduais, impossibilitando os governos estaduais de adquirem empréstimos. Houve também a Lei nº 9.496, de 1997, concebendo o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, que possibilitou à União renegociar as dívidas dos governos estaduais, responsabilizando-se por elas e instituindo prazos, taxas de juros, garantias de pagamento e penalidades para a quebra dos contratos de refinanciamento

¹ “A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, avançou na delimitação de competências sobre a educação, definindo aos municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil; aos estados e ao Distrito Federal, a atuação prioritária no ensino fundamental e médio; e à União, a prioridade na oferta do ensino superior e função redistributiva e supletiva junto aos outros entes federais. A EC nº 14 inovou principalmente ao criar o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), que redefiniu valores mínimos constitucionais a serem aplicados pelos entes em educação. A Constituição Federal de 1988 definiu, no artigo 212, patamares mínimos de gastos dos entes federados com educação: 18% para União e 25% para estados e municípios das receitas de impostos arrecadados e de todos os recursos provenientes de transferências. O Fundef definiu a criação de um fundo contábil estadual composto por 15% de determinadas receitas estaduais e municipais que seriam destinadas exclusivamente a gastos com o ensino fundamental. Os recursos do fundo seriam distribuídos, em cada estado, de acordo com o número de alunos atendidos nas redes estaduais e municipais de ensino. Ainda, 60% desses recursos deveriam ser utilizados para remuneração de professores do ensino fundamental. Em 2006, a EC nº 53 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef. O Fundeb definiu que 20% de praticamente todos os recursos de impostos e transferências dos estados e municípios deveriam ser destinados à educação infantil, ensino fundamental e médio (Educação Básica. A Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, fixou um patamar mínimo inicial, para 2000, de 7% dos principais impostos estaduais e municipais para aplicação em saúde, devendo o percentual elevar-se até 2004 para atingir 12% das receitas estaduais e 15% das receitas municipais. Posteriormente, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, avançou na delimitação dos gastos com saúde ao estabelecer o que deveriam ser consideradas como despesas com ações e serviços públicos de saúde” (SOARES E MACHADO, 2018, p.82).

pactuados. Todas as medidas de responsabilização dos governos estaduais foram de suma importância para a economia brasileira e tal processo teve seu ápice com a criação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, como o objetivo de aprimorar a gestão dos gastos públicos e disciplinar as finanças públicas no Brasil.

Nos campos políticos, econômicos e sociais pode-se dizer que o percurso democrático do federalismo no Brasil pode ser considerado positivo, na maior parte dos aspectos. No aspecto político, observou-se o mais longo período de vigência da democracia na história brasileira, ressaltando-se o progresso no campo da participação social, no desenvolvendo do federalismo e das políticas públicas. No campo econômico, não obstante a instabilidade do crescimento, observou-se um longo período de controle maior da inflação e da dívida pública. Também no campo social, foi verificado um desenvolvimento maior na definição de direitos e das políticas sociais. A partir dos anos de 1990, houve uma melhoria expressiva das políticas e dos gastos sociais no Brasil, permitindo um desenvolvimento mais amplo em relação aos indicadores sociais mais gerais e de políticas como saúde, educação e, especialmente de assistência social. Entretanto, vale dizer que tal avanço não foi contínuo e sofreu as consequências da instabilidade econômica do país. Esse quadro favorável aponta que a junção entre federalismo e políticas sociais não foi negativa na atual ordem constitucional brasileira, quer dizer, o processo de descentralização territorial que restabeleceu o federalismo de forma efetiva no país não foi um obstáculo para outros objetivos estipulados na CF/88, tais como: avanços nos direitos sociais e diminuição das desigualdades sociais. Percebe-se que as mudanças no federalismo a partir de meados dos anos 1990, feitas principalmente por iniciativas do Executivo federal, colaboraram para as melhorias observadas, ou seja, a centralização do aspecto jurídico na União permitiu as mudanças na estrutura federativa brasileiro, que acabaram por promover avanços políticos, econômicos e sociais (SOARES & MACHADO, 2018).

2.2.2. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: Configuração geral

Riker *apud* Gontijo (2015) propõe que em conjunturas cujas instituições políticas garantem vastos poderes ao governo central e poucas capacidades de veto às jurisdições, estas passam a se tornar extensão administrativa do primeiro. No mesmo sentido, Machado *apud*

Gontijo (2015) ao verificar padrões de relações intergovernamentais no caso brasileiro, demonstrou que as regras institucionalizadas do país asseguram ao governo federal privilégios para exercer: (...) *“poder diferenciado na definição da agenda, desenho, monitoramento e controle das políticas bem como, na maioria das vezes, da capacidade de aplicar sanções aos entes desviantes”* (MACHADO, 2012, p.03).

A federação brasileira apresenta estruturas de uniformidade linguística, étnica e cultural que não estão presentes em outros países (Costa *apud* Gontijo, 2015), entretanto, percebe-se uma realidade onde convivem diferenças na organização do território, no aspecto demográfico, econômico, fiscal de distribuição de renda dos indivíduos que vivem nessa região (Costa, Soares e Arretche *apud* Gontijo, 2015). Em razão disso, o que ocorreu na federação brasileira, sob o aspecto das instituições federativas foi *“(...) uma complexa estratificação dos estados em termos de importância econômica e demográfica”* (COSTA, 2003, p. 77). O autor ainda elucida: (a) São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Rio de Janeiro formam o grupo de maior relevância ; constando também : (b) um grupo mediano formado por estados da região Centro-Oeste; (c) outro grupo de estados localizados na região norte, que mesmo sendo detentores de grandes extensões geográficas possuem população reduzida e pouca influência econômica; e (d) no caso da região do nordeste , eles possuem pequena extensão territorial contudo , são bastante povoados (o Estado da Bahia é exceção nestas duas características), contudo sofrem de uma pobreza extrema. Diversidade que demonstra também *“(...) a força política dos estados dentro da federação (...)”* (COSTA, 2003, p.78).

Gontijo (2015) indica que segundo dados do IBGE, em se tratando de todos os municípios brasileiros, as diferenças são ainda mais gritantes, pois além de conviverem com as imensas desigualdades regionais, esses entes tiveram percursos históricos individuais e foram criados e emancipados em momentos distintos. O modelo atual de configuração federativa do Brasil não pode ser visto como um arranjo forjado unicamente, analisando somente os anos posteriores à constituição de 1988. Ele deve ser analisado como uma estrutura que sofreu vários processos ao longo da história, *“(...) um continuum, que saiu de um federalismo “isolado” dos primeiros anos republicanos para a centralização nos regimes autoritários, até chegar à sua atual configuração”* (SOUZA, *apud* GONTIJO, p.62, 2015).

Logo após o chamado “federalismo oligárquico” (dos primeiros anos republicanos), cujo aspecto dominante foi a autonomia fiscal e política que estavam presentes na dinâmica governamental dos estados governados pela aristocracia latifundiária, a nação sofreu

variações transformações no que se refere aos aspectos de “centralização e descentralização de autoridade e autonomia” (Gontijo, 2015, p. 62) em razão dos regimes autoritários e aqueles de característica mais liberal fundados ao longo do século XX, até chegar ao período moderno que harmoniza autonomia e centralização, além das particularidades de consolidação das desigualdades regionais e, concomitantemente de iniciativas governamentais com o objetivo de minorá-las. Nesse sentido, na constituição de práticas federativas que em dados momentos congregavam ou dispersavam autoridades políticas, fiscais e administrativas, passaram por transformações substanciais, como por exemplo com o advento da Constituição Federal de 1988, entretanto algumas práticas forma mantidas, como por exemplo aquelas que dão maiores prerrogativas ao governo central em relação aos estados e municípios (GONTIJO, 2015). O percurso das instituições federativas no país, aliada com todo a herança oriunda de uma trajetória histórica com pequenos períodos democráticos teve como efeito: A “(...) notável força política e fiscal da União (governo federal) em relação aos governos dos estados (...)” (COSTA, 2003, p. 79) e municípios. O autor ainda elucida que o poder ainda continua sendo fortemente concentrado no governo federal, mas especificamente no executivo nacional; e mesmo que os governos estaduais e municipais tenham algum poder, sua capacidade de barganha e influência estão vinculados a sua capacidade de representação parlamentar que possuem no nível federal e também dos seus respectivos poderes econômicos e da representação parlamentar de que dispõem no âmbito federal (COSTA, 2003). Segundo Gontijo (2015) a perspectiva de centralização do caso brasileiro também é vista pela literatura de forma diversa: “(i) como problema, sob a ótica de haver constrangimentos ao exercício da autoridade dos governos sobre suas próprias jurisdições; e como oportunidade à minimização dos aspectos dispare historicamente constituídos” (GONTIJO, 2015, p. 63).

No que tange a questão fiscal, Soares (2012) e Arretche (2012), colocando os municípios como foco da análise, comprovam que coexistem uma gama de legislações que acabam por constranger a autonomia dos municípios no que se refere a adoção de políticas, especificamente na sua autonomia para elaboração delas. Com o período de redemocratização, e com as definições contidas na própria Constituição, teve no Brasil um período que proporcionou o aumento das receitas do município (Soares *apud* Gontijo, 2015).

“Tal processo passou pela transferência de competência do Imposto Sobre a Transferência de Bens Imóveis (ITBI), dos estados para os municípios; e pelo

aumento das transferências constitucionais redistributivas, como aquelas provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto pelos dois maiores impostos arrecadados pela União: o Imposto Sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI)” (GONTIJO, 2018, p. 64).

Entretanto, esse processo de repasse de recursos para os municípios, não veio acompanhado de dispositivos legais para que fosse garantida a responsabilização sobre tais gastos, o que teve como consequência, por volta dos anos de 1990, a crise dos estados e municípios devido ao endividamento exorbitante que adquiriram. Dessa forma, a União precisou intervir de maneira mais firme no controle dessas despesas e a primeira medida instituída, em 1994, foi a criação do FSE (Fundo social de Emergência), posteriormente denominado de FEF (Fundo de Estabilização Fiscal) e mais adiante transformado em DRU (Desvinculação de Receitas da União) em 2000. As duas primeiras formas de se conter o gasto ocasionaram contenção dos recursos pelo governo federal, medida essa que segundo Arretche (2012) foi uma das medidas mais descentralizadoras da Constituição, uma vez que reduzia o total das receitas que a União tinha por obrigação transferir para Estados e Municípios.

“Por sua vez, a DRU passou a permitir que o governo federal utilizasse 20% dos recursos provenientes de um pacote de impostos e contribuições de forma livre, ou seja, desvinculados de despesas obrigatórias definidas pela constituição) – medida prorrogada sucessivamente nos anos de 2003, 2007, 2011 e em vigor atualmente. Conforme argumenta, ainda que tenha havido negociações e concessões envolvendo a união e as subunidades governamentais, é notório tratar-se de medidas amplamente favoráveis à primeira, no que diz respeito à distribuição de autoridade sobre as políticas. Outra medida importante do pacote centralizador iniciado na década de 1990 foi aprovação pela União (no Governo FHC) da Lei Kandir, que desonerou exportações e produtos da incidência do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); impactando consideravelmente as receitas dos estados e prejudicando também as receitas municipais, dado que parte da arrecadação do ICMS é repassada aos municípios. Tal lei dispôs ainda sobre as regras de devolução da quota do ICMS cabível aos municípios constituídos no âmbito de cada Estado (ARRETCHÉ *apud* GONTIJO, 2015, p. 64-65).

Segundo Gontijo (2015), este foi um acontecimento que demonstrou como a atuação legislativa da União sobre os impostos estaduais e municipais, modificou a arrecadação tributária destes entes. Mesmo nos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso entre 1995^a até o ano de 2002, outras legislações foram instituídas pela União no sentido de se regulamentar as atividades estaduais e municipais como por exemplo a Lei de Concessões, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as legislações que tratavam da reforma administrativa e, finalmente, o Estatuto da Cidade, assim como outras legislações.

Nesse sentido Soares e Arretche *apud* Gontijo (2015) entendem que no governo de Fernando Henrique Cardoso houve uma grande restrição em relação autonomia dos estados e municípios no que se refere a alocação dos seus próprios gastos. Além disso, no seu primeiro mandato, FHC conseguiu aprovar a Lei Camata que institui um teto de 60% das receitas correntes brutas municipais para os gastos com pessoa e criar o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF, atualmente FUNDEB), que deveria ser instituído nos Estado com fundos estaduais e municipais (até 15% de ambos), e que futuramente seriam repartidos entre as redes de ensino estadual e municipal, levando se em conta a quantidade de alunos matriculados. A constituição de recursos vinculados à diminuição da autonomia no que tange a seus processos de decisão na alocação de seus próprios gastos foi uma das questões centrais do governo de FHC.

Segundo Arretche *apud* Gontijo (2015) de forma ainda mais contundente, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, ainda ocorreram outras mudanças na legislação no sentido de reduzir consideravelmente a possibilidade dos entes subnacionais de se decidirem a respeito da alocação dos seus recursos. Tais como:

“(…) (a) a Emenda Constitucional N° 29/2000, que vincula 12% das receitas municipais e 15% das receitas estaduais com gastos na área da saúde; (b) a Emenda Constitucional N° 25/2000, que delimitou as despesas com os poderes legislativos municipais entre 3% e 8% da receita tributária e proveniente de transferências; (c) a Emenda Constitucional N° 31/2000, que estabelece o Fundo Federal de Combate à Pobreza e obriga estados e municípios a criar em seus fundos específicos de combate à pobreza; (d) a Emenda Constitucional N° 30/2000 que fixou prazos para o pagamento de precatórios judiciais pelos estados e municípios (Arretche,2012); além (e) da Lei de Responsabilidade Fiscal que inibe a capacidade de endividamento das subunidades governamentais - “(...) todas as operações de crédito contratadas pelos

substituiu o FUNDEF e ampliou a expropriação das receitas dos estados e municípios para até 20%, além de estabelecer um piso para o salário dos professores estaduais e municipais. *municípios precisam ser aprovadas previamente pelo Ministério da Fazenda (...)*”(ARRETICHE, 2012:160); e (f) do estabelecimento de fundos particulares relacionados à determinadas políticas e transferências dos recursos destes fundos aos municípios, sob determinadas condicionalidades, como forma de induzir gastos municipais em políticas sociais – como o Fundo Nacional de Saúde (FNS) e o Fundo Nacional de Assistência Social(FNAS), cujos recursos são transferidos respectivamente aos fundos municipais de saúde e de assistência social” (ARRETICHE apud GONTIJO, 2015, p.66-67).

Segundo Arretche (2012) é razoável o entendimento de que, nos anos de 1990, a soberania da União sobre os entes subnacionais tornou-se destacadamente fortalecida no Brasil. Isto se deve ao fato de que os instrumentos para o recolhimento de tributos, as alternativas de alocação dos recursos, bem como as diretrizes e interesses ligados à implementação de políticas pelas subunidades governamentais tornaram-se ainda mais comprimidos pelas barreiras. Arretche (2012) ainda esclarece que grande parte das decisões sobre os gastos dos estados e municípios no Brasil não é regulada pelo mercado ou cidadãos, como estabelecem as premissas gerais do federalismo fiscal, na verdade o que existe é uma forte determinação federal sobre tais gastos. Entretanto, mesmo que os estados e municípios tenham sua autonomia decisória controlada pela União, a partir daí ocorre maior homogeneização das políticas e do controle sobre elas em âmbito nacional. Há diminuição das desigualdades de receitas e no que diz respeito à qualidade das políticas ofertadas à população.

(a) pela cobrança de impostos próprios(taxação sobre a propriedade urbana, os serviços e as transferências de propriedade); (b) por transferências constitucionais (advindas do Governo Federal, como o FPM que redistribui os montantes arrecadados em 10% para as capitais e 90% para os demais governos locais – a partir de cálculo (com fim redistributivo) que permite a realização de transferências proporcionais à população e inversamente proporcionais à receita per capita dos estados –; e também dos governos estaduais, que repassam aos municípios sob sua jurisdição 25% do arrecadado com o ICMS e 50% do arrecadado com o Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA); (c) transferências condicionadas universais, como aquelas provenientes de políticas públicas específicas como o Sistema Único de Saúde, o Sistema Único de Assistência Social

e da Política de Educação; que condicionam o repasse dos recursos à execução de determinados programas e ações pelos governos subnacionais (Machado, 2012); e (d) por transferências não condicionadas ou voluntárias, que não decorrem de determinação constitucional e também não são provenientes dos sistemas de políticas públicas – são repassadas aos entes locais mais comumente a partir de convênios e contratos com contrapartida municipal (SOARES apud GONTIJO 2015, p. 68).

A questão principal é que, conjugadas, estas fontes reduzem a desigualdade entre os municípios brasileiros. No caso das transferências constitucionais, percebe-se que elas afetam positivamente as receitas municipais, sendo, inclusive, a maior fonte de receita da maioria dos municípios, lembrando ainda que as transferências condicionadas proporcionam ainda mais resultados benéficos. Se os municípios tentassem usar somente seus recursos próprios, eles deixariam de contar com “*um aumento médio em suas respectivas receitas que passa de R\$100,00 (cem reais) para cerca de R1.000,00 (mil reais) per capita*” (ARRETCHE apud GONTIJO 2015, p. 68-69). Além disso, grande parte desses recursos não são oriundos das transferências negociadas ou voluntárias, o que fornece maior segurança no repasse e como consequência a redução das desigualdades “Inter jurisdicionais” (Arretche apud Gontijo, 2015).

Quer dizer que, no caso do federalismo brasileiro percebe-se que há “*(...) um trade-off entre a redução das desigualdades territoriais e a plena autonomia dos governos locais*” (ARRETCHE apud GONTIJO, 2015, p. 70) cuja explicação seriam as regulamentações e supervisões realizadas pelo governo federal. Dito de outra forma, “*na ausência das transferências, a capacidade dos municípios brasileiros para prover serviços públicos seria altamente desigual*”. (ARRTECHE apud GONTIJO 2018, p. 69). Percebe-se então que o país abre mão de ter estados e municípios plenamente autônomos (o que pode ser considerado uma perda), para avançar sobre as desigualdades existentes entre as regiões e localidades (o que é objetivamente um ganho).

Adicionalmente, importa ressaltar que o *trade-off* instituído não extingue por completo a autonomia dos estados e municípios que, no fim, possuem autoridade pelo menos sobre a execução das políticas (*policy-making*) e são segundo a lei, entes federados politicamente independentes, facultando-lhes a anuência ou não das decisões do governo federal (lembrando que tal atitude poderá ter consequências sob diversos aspectos, podendo ocasionar até o não repasse dos recursos). De todo modo, mesmo sob forte normatização e supervisionamento

federal, continuam existindo formas para que as subunidades tenham algum nível de interferência sobre as decisões do governo federal, o que favorece para a garantia de que as características distintas de cada jurisdição sejam levadas em conta pelos elaboradores das políticas (Arretche *apud* Gontijo, 2015).

No que tange aos aspectos políticos do federalismo brasileiro, é importante dizer que adoção do conjunto dessas medidas a partir dos anos 90, na verdade, só ocorreu porque as estruturas políticas no pós 88, deram à União um grande poder no âmbito legislativo sobre pautas ligadas aos governos estaduais e municipais, conjugado com pequenas possibilidades de veto por parte destes últimos (ao contrário do que indicava a os especialistas da área que diziam: de que se referia a uma nação em que as instituições políticas “(...) são uma espécie de “máquina de triturar presidente”, pois a combinação de presidencialismo, sistema multipartidário, indisciplina partidária e federalismo gera um excesso de pontos de veto no processo decisório (...))” (RIKER *apud* ARRETICHE, 2001,p. 27)

Isso se deve ao fato de que a Carta de 1988 não determina diferenças processuais para a autorização de medidas (por parte da União) que estejam ligadas aos interesses das subunidades governamentais; além disso, tendo em vista a questão da “nacionalização partidária”, a casa responsável pela representação das subunidades dispõe de configuração, na maioria das vezes, partidária e não jurisdicional. Não há estruturas que apontem a formação de amplas maiorias quando o que está sendo discutido são matérias legais envolvendo o “*status quo* federativo— inclusive deliberações que se referem aos impostos estaduais e municipais —; essas leis têm sua aprovação de forma ordinária (Arretche *apud* Gontijo, 2015).

Além disso, as emendas constitucionais com esse objetivo seguem o mesmo rito das emendas que dispõem sobre outras matérias. E, não há garantias que tais processo serão vetados pelo senado federal, uma vez que a fidelidade e disciplina dos partidos pairam acima do alinhamento político dos representantes em relação às suas jurisdições. Quer dizer que, os mandatários de uma mesma subunidade governamental acabam divididos no que tange ao aspecto político-partidário. A dinâmica política não é entre o governo federal e os governos subnacionais e sim entre partidos, o que reduz vigorosamente as chances de veto jurisdicional. (Arretche *apud* Gontijo, 2015). Tal arranjo traz resultados significativos também para as relações no aspecto vertical entre os níveis de governo no que se refere a gestão das políticas públicas que se dão de forma compartilhada. Conforme demonstraram os autores:

“(...) o artigo 21 da Constituição Federal de 1988 determina 25 áreas de competência da União – o que autoriza o governo federal a legislar sobre as mesmas, mesmo que suas respectivas implementações sejam realizadas pelos outros níveis de governos – entre elas estão campos de intervenção governamental estratégicos como: comunicação, infraestrutura, desenvolvimento urbano, energia, transporte), além da elaboração e execução de “(...) *planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social* Em seu artigo 22, a constituição estabelece ainda que as áreas do direito, águas, telecomunicações, radiodifusão, emprego, polícia militar, seguridade social, diretrizes da educação e normas para licitação e contratação são todas de competência privativa da união, mesmo sendo algumas também executadas por estados e municípios” (ARRETICHE apud GONTJO 2015, p. 70-71).

Arretche *apud* Gontijo (2015) ainda elucida que, mesmo que tenha havido a descentralização de competências para estados e municípios para que pudessem executar suas políticas, existem mecanismos legais que a, a partir da constituição de 1988, que possibilitaram ao governo federal legislar sobre as mesmas; estrutura que beneficia a caracterização das subunidades governamentais como *executores de políticas (policy-making)*.

Ou seja, o fato das instituições políticas permitirem ao governo central agir com mais força em relação com as subunidades governamentais, já a partir da constituição de 1988, somando-se a isso à existência, de formas de controle como as transferências condicionadas ligadas à execução de políticas sociais (Machado, 2012), esbarra de forma contundente na gestão intergovernamental das políticas. De forma geral, os governos estaduais e municipais acabam sendo os executores das políticas (*policy-making* (autoridade apenas sobre a execução), sendo que as competências deliberativas fundamentais sobre as políticas (*policy decision-making*) fiquem a cargo do governo federal. Contudo, a competência sobre a execução das políticas garante às subunidades governamentais a possibilidade, ainda de que reduzida, do exercício de algum grau de influência sobre as deliberações relacionadas às políticas (Arretche *apud* Gontijo, 2015).

Apresentamos no próximo capítulo um apanhado geral sobre federalismo fiscal no âmbito internacional, como ele ocorreu e se desenvolveu no Brasil e quais as implicações no campo das políticas públicas no que se refere ao aspecto fiscal.

CAPÍTULO 3 – Sobre o federalismo fiscal: aspectos da literatura e o caso brasileiro

O presente capítulo enfoca o federalismo fiscal, com ênfase no caso brasileiro. O capítulo se inicia trazendo posicionamentos de autores nacionais e internacionais sobre em que medida a descentralização e centralização fiscal são satisfatórias para as políticas sociais. Também é revisitado o conceito de transferências intergovernamentais e seu respetivos papel no bojo da estrutura do federalismo fiscal. Em seguida, são elencadas as consequências da descentralização trazida pela Constituição de 1988 no Brasil e como os entes não souberem lidar com tal prerrogativa para efetuarem suas despesas, com foco nos estados; além das medidas adotadas pela União para contornar tais problemas. Ao final, tendo como referência os autores estudados, enfatizamos que apesar das dificuldades que vieram com o federalismo fiscal estruturado a partir de 1988 no país, houve benefícios em relação às políticas sociais, o que pode ser observado, entre outros indicadores, na melhoria dos índices que medem o desenvolvimento humano na sociedade brasileira.

3.1. Federalismo Fiscal: Aspectos Gerais

Segundo Soares e Machado (2018) quando se trata do funcionamento do federalismo fiscal, o aperfeiçoamento está vinculado em grande parte, a maneira como os recursos estão centralizados ou não no governo central e quais são os dispositivos utilizados para distribuir tais recursos de modo a diminuir as diferenças verticais e horizontais entre os entes governamentais de forma justa e duradoura. O arranjo do federalismo fiscal de cada nação está diretamente vinculado a forma de como as desigualdades dentro desses entes estão estabelecidas. Porque quanto maior for a desigualdade, maior será a dificuldade do federalismo se estabelecer de forma equânime no que tange a garantia de direitos sociais.

Para Oates *apud* Paiva, Gonzalez e Leandro (2017), uma das questões principais em relação aos sistemas federados é o equilíbrio entre nível de governo mais conveniente para a responsabilização sobre certas atribuições e os dispositivos fiscais mais apropriados para assegurar os recursos necessários. Tal questão não deve ser percebida apenas como um simples processo de descentralização fiscal e executiva das políticas. No âmbito dos sistemas federados, Oates (1999) nos esclarece ainda que a descentralização de recursos e competências não é algo simples. Para que a subunidades governamentais tenham tais possibilidades e que isso ocorra com êxito é necessário o entendimento de quais atribuições e

instrumentos fiscais, funcionarão melhor se centralizados ou descentralizados para outros níveis governamentais.

A clássica perspectiva de Tiebout *apud* Paiva, Gonzalez e Leandro (2017) entende que sejam vinculadas ao governo central as atribuições sobre a estabilidade da macroeconomia, redistribuição de renda e produção de bens públicos nacionais, restando as outras unidades governamentais a oferta de bens e serviços em que a demanda esteja vinculada a seus respectivos territórios. A ideia é de que as subunidades não têm possibilidades de proverem políticas monetárias e cambiais assim como por possuírem economias abertas, por isso não conseguem realizar intervenções seja na macro ou microeconomia.

De outra forma, em razão das mudanças relacionadas ao território, seria mais satisfatório que a oferta de bens e serviços públicos direcionados a população das subunidades estivesse vinculada as mesmas. A ideia é de que, sob a gestão dos governos locais, os dispêndios financeiros relacionados a essa população ganham maior eficiência e representam de forma mais satisfatória as preferências dos habitantes dessa região.

Segundo Paiva, Gonzalez e Leandro (2017) apesar de parecer lógico, o caminho apresentado por esse autor, não deve ser considerado único. Oates (1999) esclarece que existem circunstâncias não elencadas na proposta acima. Nesse sentido está a definição de quais mecanismos fiscais serão utilizados. Uma escolha inadequada nesse quesito pode ocasionar problemas como a competição acentuada entre as subunidades na implementação de políticas de incentivo fiscais (como exemplo, a guerra fiscal no caso brasileiro em torno da tributação do ICMS), podendo ocasionar o chamado *race to the bottom*, esse fenômeno ocorre quando governadores e prefeitos, visando o desenvolvimento econômico de seus estados e municípios, promoveriam cortes nos tributos locais com o intuito de reduzir custos das empresas. Seria uma espécie de leilão em que cada governo ofertaria impostos cada vez mais baixos, induzindo os governos locais a cortar de forma excessiva suas receitas, prejudicando o financiamento de serviços públicos fundamentais (Mendes, 2004).

Percebe-se que os estados federados, tendo em vista necessitarem de mecanismos mais apropriados a sua dinâmica fiscal, utilizam-se frequentemente do instrumento das transferências governamentais (Machado, 2008; 2009). Mecanismo esse que utiliza a arrecadação prévia de recursos por parte de um ou mais níveis governamentais, para futuro repasse as outras subunidades, com intuito de ajudá-las a cobrir uma parte de suas despesas. Oates (1999) explica que esse instrumento tem por função induzir as subunidades a internalizar a necessidade de ofertar benefícios para públicos de outras regiões assim como a

adesão a prioridades nacionais ou regionais, tendo por objetivo também tornar uniforme o aspecto fiscal entre as subunidades, o que ocasionaria na melhoria da parte tributária com um todo. As transferências intergovernamentais, na maioria dos casos acontecem através de duas formas: as transferências condicionadas e as não condicionadas. Na primeira são definidos os limites e condições para utilização dos recursos, já as não condicionadas, não possuem seus recursos direcionados para determinada política, sendo o uso desses recursos vinculados a responsabilidade do gestor da subunidade.

Apesar de que os dois tipos tenham finalidades distributivas, a transferências condicionadas são vistas como as a mais adequadas as situações em que há a necessidade de produção de bens e serviços além da própria localidade ou mesmo dentro das jurisdições, nas situações em que se deseja fomentar situações vinculadas às prioridades nacionais ou regionais. Já as não condicionadas são necessárias para se fomentar a equalização fiscal. Essa dinâmica consiste na transferência de recursos das jurisdições mais ricas para aquelas reconhecidamente mais pobres (Oates apud Paiva, Gonzalez e Leandro, 2017).

Entretanto Gontijo (2015) observou alguns pontos críticos encontrados no instituto das transferências intergovernamentais enquanto instrumento equalizador. Alguns estudiosos da descrevem que o mecanismo de se transferir recursos das unidades ricas para as mais pobres ocasiona desequilíbrios, uma vez que inelutavelmente haverá repasse de recursos dos cidadãos carentes habitantes em localidades mais abastadas para cidadãos abastados habitantes em jurisdições carentes. Assim, defendem que o processo de repasse de recursos entre indivíduos dos mais abastados para ao mais carentes e não entre localidades seria o mais conveniente.

Segundo McKinnon *apud* Gontijo (2015), a tentativa de equalização fiscal embasada nas transferências, em verdade, traz malefícios ao crescimento e para a consolidação fiscal das localidades mais pobres. O autor inclui como caso exemplificativo a situação da região sul dos Estados Unidos “*cujo crescimento após a Segunda Guerra Mundial teria como fatores explicativos: os baixos salários e baixos custos fiscais para fins comerciais. Tais características teriam induzido maiores investimentos econômicos na região, proporcionando uma condição fiscal próspera posteriormente*” (GONTIJO (2015, p. 55). Em alguns casos, a implantação das transferências (com intuito equalizador) pode significar a perpetuação do sistema federado, como Oates (1999) indica ao se referir ao Canadá e Arretche (2012) ao tratar do Brasil; de outra forma, no caso da Itália, incluída dentro do período de estudo de

Oates (1999), podem aparecer movimentos com intuito separatistas nas regiões mais abastadas que acabam por arcar com os custos da distribuição de recursos.

Outro ponto de vista trazido por Oates (1999) também deve ser destacado. Caso não houvesse o instituto das transferências intergovernamentais, as subunidades já beneficiadas teriam, citando um exemplo, a possibilidade de estender seus ciclos de crescimento. O que aumentaria os desequilíbrios financeiros, políticos e técnicos na oferta de serviços públicos entre as subunidades governamentais (Oates, 1999).

Em suma, segundo Paiva, Gonzalez e Leandro (2017) percebe-se que no sistema democrático, a adequação entre responsabilidades e competências no âmbito dos estados federados deve ser analisada com bastante acuidade, uma vez que para determinar tais parâmetros é necessário levar-se em conta os aspectos condizentes a realidade política e econômica de cada região. Sob a ótica das teorias relacionadas a esse tema, existem divergências sobre o que seria mais viável para as subunidades governamentais e o estado nacional, ao que se refere a utilização do instituto das transferências para a oferta satisfatória de políticas públicas (Arretche, 2012).

As divergências podem ser analisadas partindo de três pensamentos existentes na literatura. Entretanto, antes de se verificar cada perspectiva, é necessário trazer os conceitos elencados por Falleti e Arretche *apud* Paiva, Gonzalez e Leandro (2017) sobre os níveis de descentralização dentro dos estados adotantes da forma federalista de estado. As autoras argumentam que existem dimensões diferentes sobre a descentralização das políticas e que não devem ser analisadas de uma única maneira. Para elas existe uma diferença crucial entre a *policy making* (somente execução) e a *policy decision-making* (autoridade para se decidir sobre a elaboração das políticas). Dessa forma, percebe-se que são processos de descentralização que nem sempre são encontrados de forma homogênea na sociedade. A execução sobre determinada política não deve ser entendida como se fosse um processo ligado a autonomia decisória, quer dizer, a competência para executar uma política não quer dizer que está vinculada a atribuição de se ter decisões sobre elas. Tais nuances de autoridade modificam-se em relação as instituições envolvidas e os pontos específicos das políticas públicas, mesmo havendo a autonomia jurídica das subunidades locais em relação ao governo central. Verifica-se então que mesmo havendo mecanismos democráticos, fiscais e recursos próprios, a possibilidade de se decidir sobre suas próprias políticas poderá ser constringida pela própria legislação e por institutos que estabelecem condições para o fornecimento das transferências intergovernamentais.

Isto posto, analisemos as três teses sobre a maior ou menor descentralização. A primeira defende a descentralização da autoridade, por entender que o arranjo de centralidade decisória em um único ente não condiz com o princípio federativo da autonomia das subunidades governamentais. (Riker *apud* Paiva, Gonzalez e Leandro, 2017). Além de ser menos satisfatória a alocação de recursos somente pelo ente central, tendo em vista que o custo para se conhecer a realidade de cada região é muito alto e desgastante, dessa forma, a descentralização seria mais eficaz com instituição de políticas públicas pelas próprias subunidades (Oates, 1999 e Tiebout, 1956). Ademais, ao se deixar a função de redistribuir recursos nas mãos unicamente do governo central, haveria um aumento das desigualdades entre as regiões uma vez que nesse nível de governo atuam grupos específicos de cada localidade com intuito de obter vantagens, ou seja, com intento clientelista, tentando dessa forma influenciar decisões que beneficiassem as suas respectivas regiões. Ou seja, as políticas públicas e as transferências de receitas seriam divididas de forma desigual entre as localidades sendo mais beneficiadas aqueles cujos respectivos grupos de interesse tivessem mais influência no âmbito nacional. Ou seja, as políticas públicas e as transferências intergovernamentais seriam distribuídas desigualmente entre as jurisdições, sendo privilegiadas aquelas cujas elites são mais fortes no âmbito do governo nacional (Weingast *apud* Paiva, Gonzalez e Leandro, 2017).

Um segundo ponto de vista diz que a descentralização excessiva de autoridade às subunidades governamentais é vista como algo problemático por dificultar a coordenação e efetividade das políticas instituídas além de provocar o aumento da desigualdade entre as subunidades (Arretche *apud* Paiva, Gonzalez e Leandro, 2017). Tal ponto de vista está ancorado nas postulações de Wildavsky *apud* Paiva, Gonzalez e Leandro (2017), cujo argumento central é de que a equidade de resultados entre as subunidades em estados federativos é algo são condições divergentes e que não são compatíveis. Segundo o autor, a possibilidade de as subunidades tomarem posições divergentes em relação ao ente central ou as demais subunidades fomentaria o desequilíbrio entre as políticas instituídas dentro dos estados federados. Em resumo, há uma visão crítica em relação a autonomia decisória das unidades, mas é aceitável algum espaço de descentralização na execução das políticas exista centralização do poder de decidir pelo governo central.

Contudo, um terceiro entendimento, argumenta que, em razão das características das políticas públicas, deverá haver níveis de coordenação nacional e de autonomia das jurisdicional (em situações específicas de determinadas nações). Nesse entendimento haverá

determinados graus de centralização e descentralização que sempre estarão vinculadas as regras institucionais e as particularidades de cada região envolvida Arretche (2012). Isso não quer dizer que tal ótica defende de forma irracional que em estados federativos, a descentralização decisória ocasiona necessariamente em desigualdades entre as subunidades e nem que a centralização das decisões é automaticamente menos efetiva no que se refere a alocação das políticas as diferentes realidades jurisdicionais (Paiva, Gonzalez e Leandro, 2017). Segundo os autores citados, em relação a esse argumento e o descrito anteriormente, há algumas similaridades entre eles. Mesmo que por direções diferentes, os dois argumentam que as chances de diminuição das desigualdades na disponibilização dos serviços públicos estão ligadas a centralização da autoridade decisória na esfera do governo central. O desenvolvimento deste terceiro argumento está vinculado ao entendimento de que as relações entre as instâncias governamentais vão possuir diferentes graus em razão das várias possibilidades de conformação entre os fatores apresentados. Quer dizer, tanto descentralização da autoridade quanto a descentralização executiva decorrem das possibilidades de conformação entre os dispositivos institucionais existentes na respectiva federação.

Paiva, Gonzalez e Leandro (2017) ainda nos esclarece que a grande questão em torno do assunto é que independente da ótica que se dê em torno das teorias em relação a perdas ou ganhos com a instituição de dispositivos que aumentem ou diminuam a autonomia das subunidades, as transferências governamentais são mecanismos essenciais no estabelecimento de padrões no relacionamento entre as instâncias governamentais e estão ligadas aos conflitos entre coordenação e autonomia, bem habitual no decurso de implementação de políticas dentro de estados federados. É importante ressaltar ainda que a estrutura dos mecanismos de repasse de receitas reflete a dinâmica das relações intergovernamentais em um contexto e momento da história específico. Por conseguinte, as normas que estabelecem o repasse de recursos tem origem em movimentos conflitantes entre os atores políticos assim como dos entes da federação, comumente esse movimento acontece como uma reação à divisão antecipada de competências e recursos (que pode ser entendida como inconciliável com outros propósitos políticos, como por exemplo “a expansão de serviços sociais com pouca capacidade de provisão local) ou a mudanças no contexto (por exemplo, evolução diferenciada das capacidades tributárias)” (PAIVA, GONZALEZ E LEANDRO, 2017, p. 63).

3.2 *Federalismo Fiscal Brasileiro*

Segundo Soares e Machado (2018), o federalismo fiscal é uma característica de grande importância nas relações intergovernamentais e tem consequências para a igualdade territorial e social. Nos anos de 1980, o federalismo fiscal, passou por uma transformação relacionada a descentralização em que os municípios foram os entes que mais se beneficiaram com tal mudança. O conceito de município, através da CF de 1988, obteve a condição de ente federativo e assim, a distribuição de recursos foi grandemente afetada, especialmente através das transferências intergovernamentais. Dessa forma, a grande inovação do federalismo brasileiro foi a criação dos municípios que teve consequências significativas para as políticas sociais. O conceito de municipalização é o acontecimento central, uma inovação do federalismo brasileiro atual, com repercussões importantes no campo das políticas sociais.

A desconcentração fiscal que aconteceu nos de 1980, veio através do aumento da capacidade de recolhimento subnacional, fato que favoreceu as subunidades mais ricas; e das transferências, com características redistributivas que favoreceram as unidades menos habitadas, algumas delas pobres. Tem maior destaque entre essas o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), transferências obrigatórias por parte do governo e não condicionadas da União de 46% dois dos tributos nacionais mais importantes, o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (Constituição Federal de 1988, art. 159).

Entretanto a descentralização de receitas, ou seja, o repasse de recursos, não veio com um compromisso por parte dos entes subnacionais de coordenarem de forma eficiente os seus gastos públicos e tendo em vista que as políticas sociais são competências que envolvem vários entes, o que se percebe é que no início dos de 1990 houve um aumento expressivo de gastos sem uma gestão intergovernamental, ocorrendo muitas vezes oferta de serviços em duplicidade, as vezes ausências e grandes desigualdades ao longo de todo o país (Bercovici *apud* Soares e Machado, 2018).

Portanto, nota-se que houve consequências desastrosas no início dos anos de 1990, ocorrendo o desestímulo do esforço de arrecadação dos próprios entes subnacionais, com foco maior nos municípios, não houve uma melhor redistribuição de renda aos cidadãos, além disso houve o incentivo a criação de mais de 1000 municípios novos no país (Varsano *apud* Soares e Machado, 2018) e, carente de mecanismos de responsabilização fiscal, levou ao endividamento crescente dos entes governamentais, com evidência para os estados.

Soares e Machado (2018) ainda esclarecem que em meados dos anos 90, em razão da centralização jurisdicional que possibilitava a União a legislar sobre faturamentos, despesas das dívidas em vários níveis de governo, propiciou ao governo organizar uma série de reformas com fundamento “recentralizante”, com o intuito de diminuir os problemas vigentes e tentar controlar a hiperinflação que devastou o país até 1993, momento em que foi elaborado o Plano Real. Tais reformas proporcionaram ao governo central aprimorar sua estrutura financeira, minorar a autonomia fiscal dos entes subnacionais, ao se aliar uma parte de seus recursos com gastos sociais e gerar mecanismos de responsabilidade fiscal aos entes federados.

Em meio as reformas dos anos de 1990, ocorreu um aumento da carga tributária, inserindo o Brasil na primeira posição na América Latina, seguido pela Argentina:

“Em 2013, a carga tributária brasileira foi de 33,7%, a da Argentina foi 31,3% e a média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi de 35%. Contudo, analisando a base de incidência da tributação, tem-se que o Brasil tributa mais bens e serviços consumidos, 17,9% contra 11,5% da média OCDE, e menos renda, lucros e ganhos de capital, 6,1% contra 11,7% da OCDE” (Receita Federal do Brasil, 2015).

A consequência dessa forma de tributação é a regressividade tributária que foca sua arrecadação, em torno de 50%, no consumo de bens e serviços e que consome pedaços maiores de renda das famílias mais pobres (Pochmann *apud* Soares e Machado, 2018). Dessa forma, pode-se dizer que a União concentra a arrecadação tributária e receitas disponíveis. De acordo com Afonso *apud* Soares e Machado, 2018) em 2014, a União retinha 65,4% do recolhimento direto de tributos e 54, % da receita disponível. A partir dos anos 60, estados sofreram a perda na participação na arrecadação e na receita, ficando apenas com 27,4% da arrecadação tributária e 24,8% das receitas disponíveis em 2014. Os municípios, por sua vez, recolhem uma pequena parcela dos tributos (7,2%, em 2010), ficando bastante dependentes das transferências intergovernamentais e detendo presença crescente na receita. Sua receita disponível entre 1960 e 2014 chegou a triplicar de tamanho, chegando a 21,2% das receitas disponíveis. Para além da característica regressiva do sistema tributário no país, que castiga os mais pobres, estudos indicam consequências pouco equalizador das transferências intergovernamentais, pois as principais transferências intergovernamentais, como FPE e FPM,

apresentam métodos de divisão de recursos que pouco reparam as discrepâncias regionais e sociais (Machado e Soares, 2018).

Por outro lado, houve também efeitos positivos, algumas transferências intergovernamentais têm aumentado e demonstrado consequências redistributivas, sendo direcionadas às políticas sociais, tais como: as transferências condicionadas do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundef/Fundeb (Machado e Soares, 2018). Em relação as transferências diretas de fundos da União aos cidadãos escapam da estrutura das transferências intergovernamentais, entretanto, cabe ressaltar que também têm efeitos importantes para a divisão de recursos entre os cidadãos. Com destaque para o Benefício de Prestação Continuada (PBC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

A partir dos anos 1990, as despesas públicas aumentaram expressivamente no Brasil, e foram custeadas por um aumento na carga tributária. Duas questões são basilares nesse aspecto para o entendimento adequado das finanças públicas sob a ótica do gasto: o controle da dívida pública através de dispêndios financeiros e o aumento dos gastos sociais. Os dois gastos comprimiram fortemente as contas públicas, especialmente em ocasiões de estagnação ou de recessão. A grande questão foi e continua sendo a de harmonizar crescimento econômico, responsabilidade fiscal e gastos sociais redistributivos de forma eficiente.

Pode-se entender que o federalismo brasileiro não pode ser visto como um impedimento para a evolução das políticas sociais no país. Um exemplo disso é o aumento de gastos e programas sociais verificado, especialmente, a partir dos anos 2000, que colaboraram para a queda nos índices de pobreza, de desigualdade (GINI), havendo também melhoria no índice de desenvolvimento humano (IDH) e em indicadores de saúde e educação. Apesar disso algumas questões ainda persistem na busca por uma estrutura fiscal mais adequada entre os entes federados:

“1) reformar o sistema tributário para diminuir sua regressividade, aumentando a receita disponível nos estratos mais baixos da população; 2) definir critérios mais redistributivos para as transferências intergovernamentais, destaque para FPE e FPM; 3) prover políticas sociais mais equitativas e eficientes; 4) enaltecer o papel dos estados na dinâmica federativa, melhorando sua capacidade de atuação em políticas sociais como saúde, educação, assistência social, segurança pública e outras; 5) rediscutir o papel do Judiciário na garantia dos direitos sociais; 6) promover o crescimento econômico em bases sustentáveis e inclusivas; 7) avançar

na coordenação federativa e cooperação intergovernamental no provimento das políticas sociais” (SOARES e MACHADO, 2018 p.93-94).

CAPÍTULO 4 – GOVERNO DE MINAS GERAIS: RELAÇÕES FEDERATIVAS E ENDIVIDAMENTO

Neste capítulo abordamos, especificamente, o caso do Estado de Minas Gerais, com foco em como se deu o processo de endividamento de tal unidade da federação brasileira, sua evolução histórica, a reação do governo federal em relação a atitude dos governantes em cada período e quais foram as legislações criadas para tentar sanar o problema. Também será mostrada a situação em que Minas Gerais se encontra atualmente. Além de textos de outros autores, o capítulo foi realizado a partir do estudo de relatórios contábeis e dados financeiros oficiais.

De acordo com Davis e Biondini (2018), o Estado de Minas Gerais vem passando por uma situação de descontrole das contas públicas, tanto que em 2016 o governo teve que decretar situação de calamidade financeira, por isso o governo vem enfrentando muitas dificuldades para quitar os salários dos servidores públicos. No que se refere as estratégias para enfrentamento e superação da crise, observou-se que nenhuma teve resultados de grande importância até o momento.

Nos últimos anos, a saúde financeira das contas estatais, tornou-se um grande desafio às entidades governamentais. O crescimento das contas públicas tenciona os orçamentos públicos e, dessa forma, os Estados não conseguem quitar as obrigações assumidas, e concomitante a isso, continuar a investir e suprir as demandas populacionais. Neste sentido, a dívida estatal se tornou um ponto crítico para a continuidade das ações do governo, prejudicando diretamente os cidadãos. Sabe-se que a má administração dos recursos públicos pode gerar um ciclo prejudicial de aumento da dívida e dependência de financiamento, geralmente advindo de operações de crédito (OC), que podem trazer recursos momentaneamente, mas que futuramente resultarão em dívidas, gerando um passivo para os governos seguintes (Davis e Biondini, 2018).

Ainda segundo os autores, no caso de Minas Gerais, há um cenário de desequilíbrio das contas públicas desde 1990. Houve uma grande contratação de operações de crédito, cada vez maiores a partir de 2005, que favoreceu o crescimento dos investimentos, porém, se essas intervenções não gerarem retorno dentro do período em que se deverá começar a quitar tais financiamentos, o Estado não conseguirá quitar o endividamento e terá que contrair novamente empréstimos para quitar gastos correntes. Dado que houve a definição da situação de calamidade financeira pelo governador em 2016, é de importância fundamental

compreender como se deu todo o processo de endividamento. Por meio de uma apresentação descritiva, pretendemos demonstrar as particularidades da dívida em Minas Gerais, por meio de dados coletados de órgãos do próprio governo e a partir de pesquisa bibliográfica. O trabalho demandou, portanto, a organização e padronização dos dados contidos em relatórios específicos sobre as finanças públicas do Estado elaborados e publicados (*no site*) pela Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais (SEF). O capítulo está dividido em três partes: na primeira abordamos o conceito de dívida pública, na segunda abordamos o esgotamento da capacidade de financiamento dos estados e na terceira tratamos do histórico da dívida em Minas Gerais.

4.1. O que podemos entender como “dívida pública”

Segundo Mendonça (2005) quando a despesa pública é superior a receita pública, o governo acaba incorrendo em *déficit* fiscal, que acaba aumentando o estoque da dívida. Ocasionalmente uma necessidade de financiamento junto ao setor privado ou a instituições financeiras públicas (Rezende, 2012). Atualmente no Brasil, o entendimento do que seja *déficit* público é feito pelo Banco Central e pela Secretaria do Tesouro (STN). São classificados três tipos de *déficit*: (1) o *déficit* primário, que inclui receitas e despesas não financeiras, excluindo o pagamento de juros; (2) o *déficit* operacional, entendido pela adição do resultado primário com as despesas com juros reais, subtraída a inflação; e (3) o *déficit* nominal, que reflete o total do *déficit* do setor público, incluindo todas as receitas e despesas (Matias-Pereira, 2017).

O serviço da dívida, é uma referência ao total de pagamentos que o devedor faz para pagar os juros e amortizações de empréstimo, ou seja, é composto pelas amortizações de seu capital e pelos encargos financeiros. Em razão desses encargos, o recurso que o ente recebe não é igual, em prazo ou indexação, ao que ele deve pagar no futuro. Por essa razão, o controle da dívida pública acaba se tornando o gargalo na gestão de muitos governos. Ela condiciona a capacidade de gasto público e a imprescindibilidade de gerar receitas públicas, causando consequências em variáveis econômicas como crescimento, juros, inflação, entre outras (Mendonça, 2005).

A classificação mais reconhecida para conceituação da dívida pública distingue as dívidas bruta e líquida (Silva, 2009). A primeira considera unicamente os passivos do governo

e pode ser contratual ou mobiliária (quando for gerada por meio da emissão de um título). A segunda, por sua vez, subtrai desses passivos os ativos que o governo possui. A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) abarca o total das obrigações do setor público não financeiro, que compreende as dívidas internas e externas (tanto mobiliárias quanto contratuais), os compulsórios, as operações compromissadas e a base monetária, excluindo-se seus ativos financeiros junto aos agentes privados não financeiros e financeiros, públicos e privados. É o entendimento mais usado para acompanhar a sustentabilidade fiscal de um ente, ajudando na tomada de decisões de políticas econômicas (Silva, 2009). A Lei Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF), traz alguns conceitos em relação à dívida pública em seu artigo 29 (Quadro 1).

Quadro 1. Quadro-resumo dos conceitos apresentados no artigo 29 da Lei Complementar no 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Brasil, 2001

Conceito	Definição
<i>Dívida Pública Consolidada ou Fundada</i>	Montante de obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas por: lei, contrato, convênio ou tratado; inclui operações de crédito com prazo superior a 12 meses.
<i>Dívida Pública Mobiliária</i>	Representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central, estados e municípios.
<i>Operação de Crédito</i>	Compromisso financeiro assumido em função de: mútuo, abertura de crédito, emissão/aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores de venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras, incluindo derivativos financeiros.
<i>Concessão de Garantia</i>	Compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação.
<i>Refinanciamento da Dívida Mobiliária</i>	Não poderá exceder, ao término de cada exercício: montante final do exercício anterior + operações de crédito autorizadas/realizadas + atualização

	monetária.
--	------------

Fonte: Motta e Fernandes (2001, p. 366) apud Davis e Biondini (2018);

É importante entender, portanto, que o conceito de dívida pública consolidada ou fundada se refere a obrigações financeiras, assumidas por meio de contratos de operações de crédito com instituições financeiras ou pela emissão de títulos da dívida pública que tem por objetivo atender a obras e serviços públicos. São acordos de longo prazo, com valor determinado previamente e prazo para amortização superior a 12 meses (Cruz, Vaccari Júnior, Glock, Herzmann & Tremel *apud* Davis e Biondini, 2018).

4.2. Sobre o esgotamento da capacidade de financiamento dos estados

Durante a história do federalismo brasileiro, vários desequilíbrios ocorreram entre governo central e os entes subnacionais, com predominância dos interesses da União. A centralização do governo federal no período de 1964 até a promulgação da Constituição da República em 1988 abalou as finanças públicas estaduais (Rezende, Carneiro, & Rezende, 2014).

As reformas estruturais que foram feitas no início do governo militar determinaram a correção monetária dos títulos públicos, fazendo com que o endividamento se tornasse um instrumento de política fiscal e monetária e uma fonte de financiamento (Almeida, 1996). Depois de 1967, os estados e municípios foram proibidos de criar impostos, de estipular alíquotas ou conceder favores ou isenções fiscais sem combinar com os outros entes interessados. Dessa forma, com esse controle forte da União, os estados tiveram que recorrer a outras fontes de financiamento para que tivessem a possibilidade de aumentar seus gastos e superar a perda de expressão de suas poupanças fiscais e a desproporção na distribuição dos recursos tributários (Silva *apud* Davis e Biondini, 2018).

Segundo Lopreato (2002), no fim dos anos 1970, a facilidade de crédito escondeu o nível de deterioração das finanças públicas, causado pela crítica situação fiscal dos estados e pela impossibilidade de reproduzir investimentos e gastos com encargos financeiros sem uma fonte crescente de novos financiamentos. Nos anos de 1980 foi iniciado com o corte dos fluxos de capital externo para o Brasil, especialmente após a moratória da dívida externa mexicana em 1982. Em um contexto econômico com queda das taxas de crescimento do país

e crescimento da inflação, o aumento das taxas de juros, a deterioração das estruturas de captação e direcionamento dos recursos externos contribuíram para piorar as dificuldades financeiras dos estados (Almeida, 1996).

Mesmo concentrando o poder financeiro e o controle na área fiscal, estava claro a incapacidade do governo federal de expandir o sistema de crédito e de bancar as relações financeiras com os entes federados. Nesse contexto, em 1982, foi firmado o primeiro programa econômico custeado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que proibiu o uso do endividamento para o aumento dos gastos públicos (Lopreato, 2002).

Depois de ter se verificado que os governos estaduais não cumpriam as metas do acordo, o país acabou recebendo críticas do FMI. Devido a isso a União ampliou o controle do endividamento desses entes e intensificou a rigidez em relação às metas ligadas ao setor público. Logo após, veio um período de estabilidade parcial e melhoria nos níveis de investimentos em 1985 e 1986. Contudo, nos anos que se seguiram, a repentina mudança na perspectiva econômica mudou a trajetória expansionista e ocasionou estragos na capacidade de arrecadação dos entes, provocando nova etapa de crise financeira para os estados (Lopreato, 2004).

No ano de 1989, adveio a primeira etapa de refinanciamento da dívida dos estados. Foi estabelecida a Lei no 7.976/1989, que continha os critérios de rolagem de dívida externa dos entes com prazo de vencimento até 1o de janeiro de 1990. Esse acontecimento permitiu a organização das operações através de empréstimos-ponte (financiamentos de curto prazo oferecidos em emergência) do Tesouro Nacional, que se responsabilizam com a rolagem da dívida externa vencida desses entes (Mora, 2002).

A Constituição de 1988, tentou diminuir a coação sobre as finanças públicas estaduais. Também aumentou a base de cálculo do ICMS, principal tributo de estadual, aumentou as transferências de recursos pela União. *“Em termos de finanças públicas, a assembleia constituinte entendeu que a democracia brasileira necessitava de um governo central fraco e de governos subnacionais fortes”* (DILLINGER; SILVA, *apud* DAVIS E BIONDINI 2018, p. 06). Apesar dessas intervenções, a situação de agravamento das contas estaduais se manteve e, no cenário após 1994, foram estabelecidas medidas para segurar as contas públicas e o endividamento dos entes subnacionais. O Quadro 2 demonstra as principais medidas empregadas pelo governo federal para promover o ajuste fiscal no país.

Quadro 2. Medidas adotadas para controlar as finanças e endividamento dos governos subnacionais, Brasil, 1995-2000

Ano	Instrumento	Medidas
1995	Lei Complementar no 82, de 27/3/95 (Lei Camata I)	Limita em 60% da receita corrente líquida os gastos com pessoal dos estados e municípios;
	Programa de Apoio ao Ajuste Fiscal dos Estados	Estabelece medidas de controle e redução dos gastos com pessoal, modernização do sistema fiscal e geração de informações.
1996	Programa de Redução do Setor Público na Atividade Bancária (PROES)	Condiciona empréstimos para o saneamento dos bancos estaduais à sua privatização e extinção.
1997/1998	Lei no 9.496/97: estabelece as condições para a renegociação global da dívida dos estados	Exige, como contrapartida, compromissos com o ajuste fiscal e estabelece condições para a contratação de empréstimos, praticamente extinguindo, para os governos subnacionais, a dívida como instrumento complementar de financiamento.
1999	Lei Rita Camata II (Lei Complementar no 96, de 31/5/1999)	Estabelece o limite de 50% com gastos de pessoal em relação à receita corrente líquida para o governo federal,

		e de 60% para os estados e municípios; estabelece vedações para a contratação de pessoal; punições para o descumprimento dos limites e cronogramas, com prazos de ajustamento, para o seu alcance.
2000	Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	Estabelece limite de gastos com pessoal, da dívida e de compromissos dos entes federativos com o equilíbrio das contas públicas, bem como cronogramas para os ajustes necessários e punições – administrativas, prisionais e pecuniárias – nos casos de descumprimento de suas regras

Fonte: Oliveira *apud* Davis e Biondini 2018

Além das medidas citadas acima, ressalta-se a Lei Complementar no 87/1996, a já mencionada Lei Kandir. Tal lei trouxe mudanças sobre o ICMS, previsto no artigo 155 da CR/1988. A mais importante delas foi a total desoneração das operações que destinassem mercadorias ao exterior, alcançando inclusive produtos primários e produtos industrializados semielaborados (SOARES, 2007). Por ocasionar expressiva diminuição da base tributável do ICMS, tanto por meio do aumento do número de operações de exportação desoneradas quanto pela ampliação da liberdade de aproveitamento dos créditos do imposto pelos exportadores, o governo federal identificou a necessidade de reparar financeiramente os estados. Contudo, as maneiras de reparação não seguem métodos transparentes, e, por isso, não existe uma consolidação satisfatória e garantida sobre quanto cada ente perdeu ou ganhou (Soares, 2007). Até hoje, não existe uma norma que fixe os valores desses repasses.

Em um contexto de necessidade de se estabelecer normas mais rígidas de controle fiscal, inicia-se nos anos 2000 a LRF. Ela estipulou através de normas, a conduta dos entes no que se refere às finanças públicas. A fiscalização sobre o endividamento ficou a cargo do Senado Federal, que publicou as Resoluções no 40 e 43 de 2001, propiciando uma estipulação sobre os limites do novo regime fiscal e conservando as prerrogativas dos ajustes de renegociação da dívida dos anos anteriores. Através dessa nova legislação, pretendeu-se atingir a solvabilidade intertemporal das finanças estaduais através da estipulação de barreiras de gastos e da diminuição do endividamento, com intuito de manter o equilíbrio fiscal (Lopreato, 2004). Dessa maneira, as finanças públicas ficaram sendo reguladas por limites legais para a dívida consolidada, também houve regras para a contratação de Operações de Crédito, também foi estipulado limites para alguns tipos de gasto e critérios de controle do endividamento.

Apesar dos esforços para estipulação de limites para a crise dos estados, a LRF não foi suficiente para contornar a situação de descontrole fiscal dos estados, ocasionado na publicação da Lei Complementar no 159 em 19 de maio de 2017, que altera a LRF e institui o Regime de Recuperação dos Estados e do Distrito Federal. Tal lei previa que os estados em situação de calamidade fiscal e insuficiência de caixa podem sustar o pagamento da dívida com a União por três anos. Contudo, antes disso, deveriam aprovar leis estaduais que instituíssem planos de recuperação contendo algumas obrigações, como privatizações, e cumprimento de algumas contrapartidas, como congelamento de salários (Senado Federal, 2017a).

4.3. O histórico da dívida em Minas Gerais

O início do processo de endividamento do estado de Minas Gerais teve início no século XIX. Em 1897, quando Minas Gerais ainda era uma província, já recorria ao mercado financeiro para financiamento de suas políticas de desenvolvimento. De 1913 até 1928, Minas foi o primeiro Estado a recorrer a financiamentos externos, reservados a financiar a estrutura das ferrovias mineiras. Somente a partir de 1960 que o governo começou a se estruturar e produzir uma gestão de seus recursos mais adequadas (Riani & Andrade, 2002). De acordo com os autores, a partir de 1990, o Estado já se encontrava bastante endividado. A dívida mobiliária interna aumentou de 35% entre 1991 até 1992, e de 81% de 1991 até 1994, devido as

altas taxas de juros firmadas para a rolagem. Nesse sentido, a dívida contratual ainda continuava a ser usada como instrumento complementar para seu financiamento.

“A dívida mobiliária externa foi contratada em 1994 com taxa de juros de 12% ao ano e vencimento em 1999 e 2000, por meio da emissão de Bônus do Tesouro Estadual no valor de 200 milhões de dólares, com garantia do Tesouro Nacional. Essa dívida foi quitada no governo de Itamar Franco, em 2000. A dívida contratual externa, por outro lado, voltou a crescer em meados da década de 1990 devido a novas contratações junto a organismos multilaterais: Banco Mundial para a América Latina (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Chevron Overseas Petroleum Inc. e Caixa Econômica Federal” (VICTORINO *apud* DAVIS E BIONDINI, 2018, p. 08).

Em 1995, no governo de Eduardo Azeredo, devido ao cenário com altos valores de encargos e de um volume crescente das despesas com pessoal no orçamento, decidiu-se aceitar a proposta da União para refinaranciar as dívidas de Minas Gerais. Contudo, esses pactos acordados acabaram lesando as contas públicas nos anos seguintes. Segundo os autores:

“Em 1996, a despesa com pessoal representava cerca de 90% da Receita Corrente Líquida (RCL), e a dívida pública, cerca de 24,5%. A relação das OC com as despesas de capital era de 377%. Diante desse contexto financeiro, a administração resolveu transferir o ônus da dívida aos próximos governos a partir de um adiamento do pagamento e privatização de algumas empresas estatais, garantindo a entrada de recursos no Tesouro Estadual” (OLIVEIRA & GONTIJO, *apud* DAVIS E BIONDINI, 2018, p. 09).

Ainda no ‘início do mandato, o governo assinou um contrato com a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), em que a empresa transferiria um total no valor de R\$ 600 milhões para liquidação dos contratos de refinanciamento e amortização parcial do financiamento entre o estado e a União. Foi firmado um período de carência de 36 meses, e a primeira prestação deveria ser paga ao final do mandato (Davis e Biondini, 2018). No ano de 1998, foi feita uma nova renegociação com o governo federal. A União arcou com:

“(1) a dívida mobiliária no valor de R\$ 11,4 bilhões em Letras Financeiras do Tesouro Estadual (LFTE), existente desde março de 1996 e não paga; (2) os saldos devedores dos contratos acordados com o Banco do Brasil e com a Caixa Econômica Federal, que totalizavam R\$ 332,4 milhões; e (3) as operações de dívida

fundada com instituições financeiras privadas, no valor de R\$ 151,9 milhões” (RIANI & ANDRADE apud DAVIS e BIONDINI, 2018, p. 09).

O resto da dívida deveria ser paga em 30 anos totalizando 360 parcelas, com prorrogação de mais 10 anos. Foram somados a isso financiamentos dados pelo governo federal para privatizar bancos estaduais – Bemge, Credireal, Minas caixa –, além disso, de transformar o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) em agência de fomento (Oliveira & Gontijo, 2012). O que resultou na transformação do estoque da dívida mobiliária interna em dívida contratual, que cresceu cerca de 20,3% em 10 meses (Riani & Andrade apud Davis e Biondini 2018). Ainda segundo (Oliveira & Gontijo, 2012):

“O *déficit* primário anual de 1998 foi superior a R\$ 3,7 bilhões. Assim, em 1999, Itamar Franco, assumiu o governo e percebeu a grave situação das finanças, intensificada pelo comprometimento da arrecadação de ICMS pela Lei Kandir. Todo esse cenário, somado ao vencimento de parte da dívida transferida pelo governo anterior, levou o governador a declarar moratória da dívida com a União no início de 1999 e iniciar um programa emergencial para controlar gastos governamentais. Além disso, optou por deixar de pagar parcelas previstas no contrato com a Cemig, aumentando cerca de 110,8% da dívida em termos nominais” (OLIVEIRA & GONTIJO apud DAVIS E BIONDINI, 2018 p. 09).

De acordo com Oliveira & Riani (2004), Aécio Neves, então governador, deparou-se com o estado em situação não tão alarmante. Isso porque, Itamar Franco conseguiu quitar o total da dívida relativa ao 13º salário dos servidores em 2002, dispondo da decisão da União de ressarcir o estado em R\$ 780 milhões gastos com preservação e melhoria das estradas federais que passam pelo o território mineiro, além disso com R\$ 223 milhões que seriam transferidos pelo governo federal em 2003. Além do que, o valor arrecadado do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), R\$ 350 milhões, auxiliariam para uma melhor gestão do fluxo de caixa no início do governo.

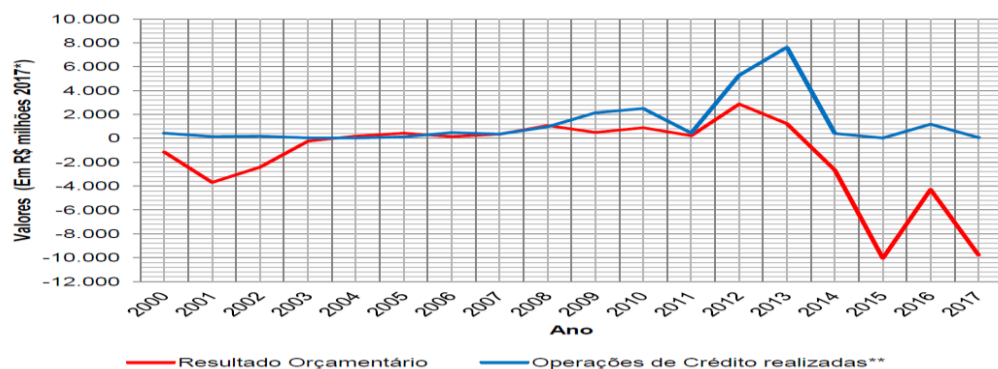
De acordo com Vilhena, Martins, Marini e Guimarães (2006), em razão da situação financeira de *déficit* orçamentário, foi criado o Choque de Gestão, um projeto que tinha por objetivo verificar a gestão fiscal do estado, possibilitando que o estado pudesse voltar a se expandir economicamente. Além da diminuição das despesas de custeio, o governo de Minas Gerais manteve o recebimento das receitas ordinárias em razão da manutenção e recuperação das estradas federais; postergou e diminuiu o pagamento das dívidas com a Cemig e com a

União; e (3) não concedeu aumento dos salários aos servidores. Tais ações contribuíram para a redução do *déficit* de R\$ 2,3 bilhões para R\$ 227 milhões (Oliveira & Riani, 2004).

Outras ações também foram tomadas, a partir de 2004, vieram os resultados das reformas (tributária, previdenciária e no sistema de taxas) que possibilitaram ao Estado contar com fundos para investimento e permitiram a volta de Minas Gerais para o mercado de crédito em 2005. A partir de 2009, a Receita Corrente Líquida teve uma diminuição em razão da crise mundial de 2007 afetando sobremaneira as economias em que as *commodities* tinham valor preponderante, como foi a situação de Minas Gerais (Oliveira & Gontijo, 2012).

De acordo com dados da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (2006), outro ponto a se destacar dessa época é a questão do *déficit* zero. No final de 2004, o governador declarou que o estado tinha atingido a estabilidade orçamentária através da obediência das leis e práticas da boa gestão pública. Contudo, Oliveira e Gontijo (2012) revelam que tal conceito usado pelo governo ao fazer essa declaração foi o de Resultado Orçamentário. Esse resultado adiciona, junto às receitas públicas, as Operações de Crédito, que representam uma dívida adquirida que deverá ser quitada no futuro, dessa forma, não é correto adicioná-la na conta de resultado orçamentário. O Gráfico 1 demonstra o resultado orçamentário e o total de Operações de Crédito realizadas por Minas Gerais entre 2000 a 2017. Dessa forma, pode se verificar que, em alguns anos, o montante delas foi superior ao resultado orçamentário, ponto importante para que o governo tivesse superávit no período de 2006 e entre 2009 e 2013.

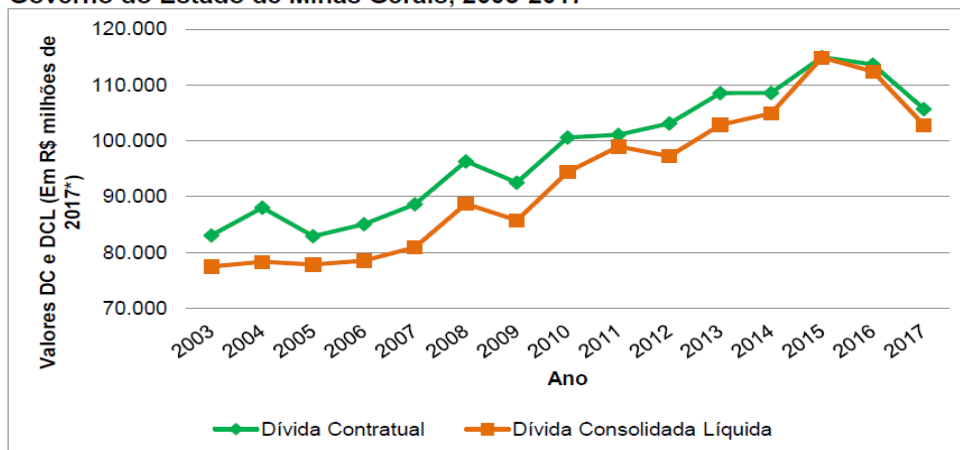
Gráfico 1. Resultados orçamentários e montantes de operações de crédito realizados, Governo do Estado de Minas Gerais, 2000-2017.



Fonte: Gráfico de 2017 disponibilizado pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (2019).

Mesmo com a aquisição desses recursos e apresentando *déficit*, o Relatório de Gestão Fiscal referente ao último quadrimestre de 2014 apontou que o governo já apresentava uma Dívida Consolidada Líquida de 178,79% da Receita Corrente Líquida e se encaixava nos padrões definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Com destaque para a dívida contratual (Gráfico 2)².

Gráfico 2. Desempenho da dívida contratual e dívida consolidada líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2017



Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (2017).
 (*) Dados ajustados pelo IPCA acumulado de 2017

Segundo Davis e Biondini (2018), no ano de 2015, Fernando Pimentel quando assumiu o governo, veio com a ideia de se investir em Fóruns Regionais para que houvesse uma melhor interligação entre Estado e cidadãos. Entretanto, o endividamento público ao final de 2016 já atingia níveis preocupantes, alcançando patamares além dos limites legais, conforme mostram os Relatórios de Gestão Fiscal publicados no período:

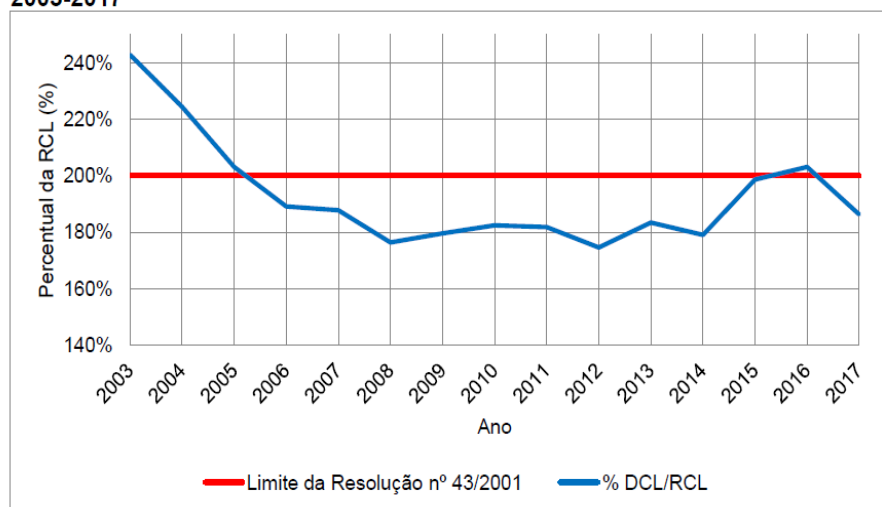
“O primeiro teto, incluído pela Resolução no 43/2001 do Senado Federal, firmou em 200% o percentual permitido das DCL (que inclui as OC) em relação à RCL. A Resolução no 20/2001 do Senado Federal estabeleceu um limite contingencial para que os entes não sofressem de imediato as restrições previstas na legislação. Ela previu que o excesso da DCL apurado deveria ser reduzido em 15 anos, contados a partir de 2002, à proporção de um quinze avos a cada exercício financeiro. No caso de Minas Gerais, essa proporção foi 2,30% da DCL. Dessa forma, o Estado esteve desenquadrado do limite por um período, mas se preservou das penalidades pela redução permitida. O estado conseguiu adequar-se aos limites em relação à DCL entre 2005 e 2006, o que permitiu seu retorno para o mercado de crédito. Em 2016,

² Gráfico de 2017 disponibilizado pela Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais (2019).

no entanto, Minas Gerais excede o limite, com o percentual de 203,09% da RCL, o que indicou a necessidade de ajustes financeiros e orçamentários. Em 2017, o Estado retornou ao limite permitido” (DAVIS E BIONDINI, 2018 p. 09).

Conforme podemos observar, o Gráfico 3³ demonstra o comportamento desse percentual ao longo dos anos.

Gráfico 3. Comportamento do percentual da dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2017



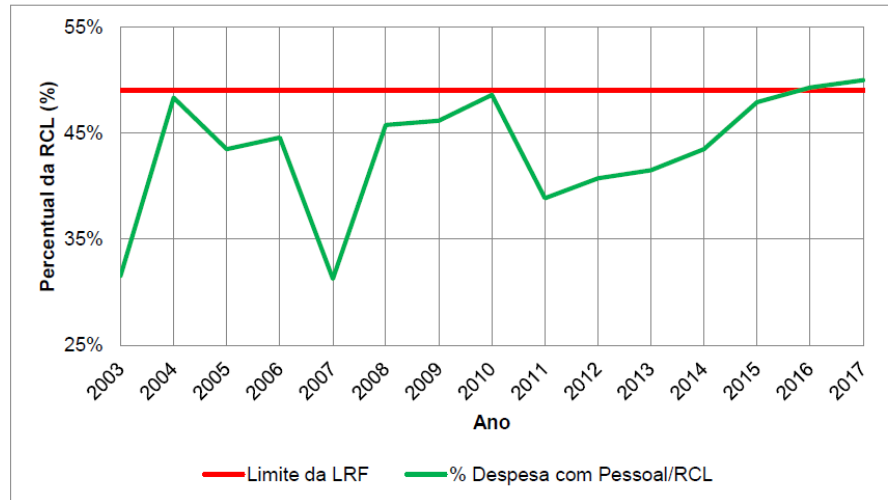
Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (2017).

O segundo limite fixa que a despesa destinada a pessoal do ente não pode exceder os 60% da RCL (LRF, art. 19). Entretanto, cada esfera de poder dispõe de um limite individual. No Poder Executivo, o teto é de 49% da RCL. Se houver extrapolação do limite por dois quadrimestres seguidos, o estado não poderá adquirir Operações de Crédito. O Gráfico 4⁴ faz uma análise dos gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, registrados ao longo dos anos. O governo teve índices percentuais muito próximos ao limite máximo, a exemplo de 2004 e 2010. Nos outros períodos, conseguir manter esse limite controlado, a exceção dos últimos anos. O último Relatório de Gestão Fiscal publicado revelou que o gasto com pessoal atingiu a marca de 50% e, dessa forma, o Estado ficou oficialmente proibido de contratar Operações de Crédito.

³ Gráfico de 2017 disponibilizado pela Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais (2019).

⁴ Gráfico de 2017 disponibilizado pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (2019).

Gráfico 4. Comportamento do percentual da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2017



Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (2017).

Em razão da piora nos resultados orçamentários em 2016, o governador decidiu sancionar o Decreto no 47.101/2016, comunicando a situação de calamidade financeira do Estado, alegando as seguintes justificativas:

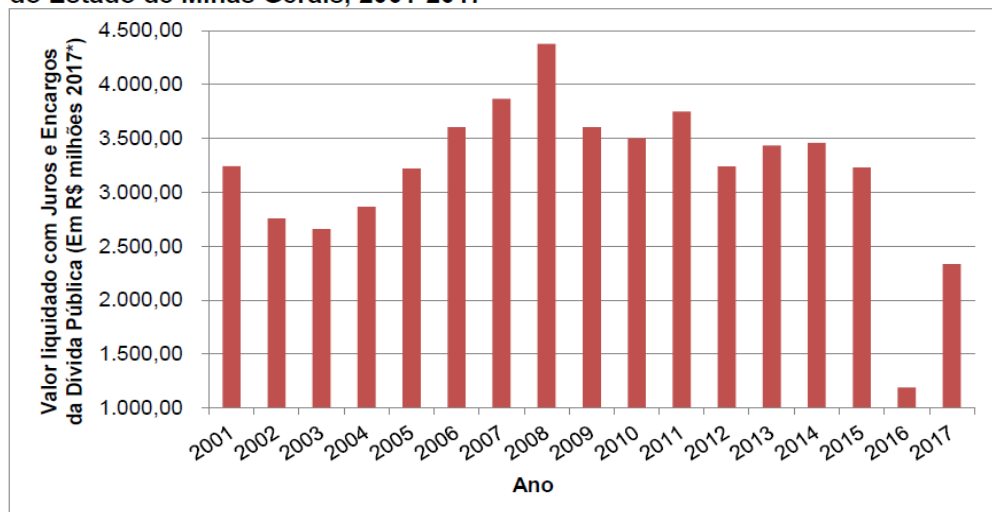
“Art. 1º - Fica decretada a SITUAÇÃO DE CALAMIDADE FINANCEIRA no âmbito do Estado em razão do crescente déficit financeiro decorrente do histórico crescimento de despesas para as quais as receitas ordinárias, derivadas e transferidas têm sido insuficientes dado o severo momento econômico mundial e nacional que compromete a capacidade de investimento e custeio para a manutenção dos serviços públicos”. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2016a, p. 2).

Logo no início do decreto há a indicação do aumento das despesas de pessoal efetivo, e que não veio acompanhado do aumento da Receita Corrente Líquida (vide índice da LRF no Gráfico 5) (Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2016a). No processo de aprovação da matéria a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, não admitiu duas emendas ao decreto. Uma delas tinha continha a proibição de gastos entendidos como não necessários tais como eventos solenes, treinamento de funcionários fora do estado etc. A outra emenda estabelecia um prazo de 90 dias para vigência do decreto, no final do qual o governo se comprometeria em enviar um outro relatório de despesas para provar a necessidade de manutenção da legislação (Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2016b). Desde esse período, o governo do estado mineiro tenta encontrar soluções para expandir as receitas e diminuir a dívida

pública. Entretanto, até o momento atual, não se verificou melhoras substanciais na situação do estado, considerando os dados publicados.

De acordo com os gráficos, pode-se observar que no percurso do endividamento de Minas Gerais, observa-se a influência dos juros e encargos da dívida no orçamento do estado. O Gráfico abaixo⁵ apresenta os valores encaminhados ao pagamento da dívida de 2001 a 2017. Em 2016, o governo constatou o menor pagamento com juros e encargos da dívida de todo o período analisado. Segundo dados da Secretaria de Estado de Fazenda, isso aconteceu devido a renegociação da dívida do estado com a União, possibilitando o não pagamento de cerca de R\$ 3 bilhões no ano. Além disso, ocorreu a venda da folha de pagamento de pessoal para o Banco do Brasil, trazendo um faturamento ao estado de R\$ 1,850 bilhão (Brasil, Câmara dos Deputados, 2017).

Gráfico 5. Montante liquidado com juros e encargos da dívida pública, Governo do Estado de Minas Gerais, 2001-2017



Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (2017).

(*) Dados ajustados pelo IPCA acumulado de 2017

⁵ Gráfico de 2017 disponibilizado pela Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais (2019).

CAPÍTULO 5 – EVIDÊNCIAS DAS ENTREVISTAS: o que pensam gestores e especialistas a respeito do federalismo fiscal brasileiro e a sua relação com a crise do estado em Minas Gerais.

Neste capítulo, baseando-se nas informações obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas, procurou-se obter o entendimento de profissionais que estiveram envolvidos na área de gestão e finanças do Estado de Minas Gerais sobre o federalismo fiscal brasileiro e suas possíveis relações com a crise financeira do estado. A partir das questões levantadas junto aos entrevistados, escolhemos alguns trechos exemplificadores de suas respectivas percepções.

Cabe salientar que o presente trabalho é consequência de uma pesquisa qualitativa de caráter descritivo. Esse tipo de pesquisa é sugerido para obter respostas – neste caso, exploratórias –, quanto a questões da realidade que são complexas de se quantificar, como significados, valores, atitudes e crenças (MINAYO, 2007). A busca de dados e informações junto aos entrevistados contou com um roteiro elaborado a partir das pesquisas bibliográficas e análise de documentos públicos que deram origem às descrições e análises dos capítulos anteriores. É preciso salientar que as entrevistas semiestruturadas, especificamente, possibilitam a seleção de situações nas quais os entrevistados terão de narrar suas experiências, focando nos elementos principais do recorte pesquisado. Conforme os autores Bogdan & Biklen (2010), esse instrumento é utilizado para buscar informações a partir do que é exposto pelo entrevistado, o que dá ao pesquisador uma visão, de determinados aspectos da realidade, na perspectiva dele.

O *corpus* da pesquisa contém entrevistas de servidores hoje atuantes em áreas distintas da Administração Pública. Foram realizadas quatro entrevistas entre os meses de outubro e dezembro de 2018. Todos os participantes assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido (apresentado em anexo). As entrevistas foram gravadas em áudio e posteriormente transcritas. Sobre o perfil dos entrevistados, cabe salientar tratar-se de pessoas do sexo masculino e feminino, com idades entre 30 e 60 anos, com trajetória na Administração Pública, que em algum momento do recorte pesquisado participaram direta ou indiretamente de parte da gestão financeira do estado.

5.1. Sobre o roteiro e o conteúdo das entrevistas

As entrevistas foram conduzidas a partir de um mesmo roteiro (ANEXO 1), que conta com três eixos (questões) centrais com sub tópicos (questão que qualificam o entendimento das questões centrais): o primeiro eixo abordou a compreensão geral dos gestores sobre o momento financeiro do Estado de Minas Gerais; o segundo eixo buscou o entendimento sobre a estruturação atual e a consequente dinâmica das relações entre os níveis de governo; e o terceiro eixo tratou da estrutura do federalismo fiscal no Brasil e sua relação com a crise financeira do Estado de Minas Gerais. A seguir, apresentamos os trechos exemplificadores do conteúdo das entrevistas e tecemos algumas análises relacionando teoria e prática no que diz respeito ao federalismo fiscal no Brasil e sua relação com a crise no Estado de Minas Gerais.

Inicialmente foi solicitado que os entrevistados falassem de maneira geral sobre a sua compreensão do momento financeiro do Estado de Minas Gerais. Abaixo é possível observar o que fora informado por eles em relação à esta primeira questão:

“Eu tenho uma longa experiência no Estado, como disse, eu entrei em 91 e eu nunca vi uma crise como essa, essa é a maior crise que o Estado enfrenta desde então. Hoje o Estado, pelos jornais, todos podem ver, está com atraso nos municípios que nunca houve. É uma dívida bilionária de falta de repasses aos municípios, ele tem uma dívida bilionária com os institutos de previdência, tem uma dívida bilionária com consignados e tem também dívidas diversas com fornecedores, além em incorrer em várias ações judiciais, por atraso de pagamento, incorrendo em juros multas. Os salários dos funcionários estão atrasados, está parcelado.” (Entrevistado 1)

“O momento financeiro a gente poderia dividir ele em, pelo fato, em dois lados: Pelo lado da receita e pelo lado da despesa, então você tem no ano passado o quinto ano seguido de déficit. Ano em que o estado gastou mais que arrecadou, você teve déficit nos anos de 14, 15, 16 e 17, no caso se a gente puder dividir entre receita e despesa, pelo lado da receita a crise econômica que começou a partir de 2014 ela teve um potencial muito grande para contribuir para diminuição do ritmo de crescimento das receitas. Então as receitas melhoraram muito na década passada, que foi a década de 2000, principalmente no período entre 2003 e 2010, onde devido a vários fatores como por exemplo, inclusive relacionado a melhoria da tecnologia da informação, aliado ao crescimento econômico, os estados conseguiram arrecadar num ritmo de crescimento muito grande. Então quando a receita começou a crescer muito o setor público passou a gastar acompanhando essa receita, entretanto pelo

modelo macroeconômico de crescimento atual, em que a década de 2011 a 2020 vários economistas apontaram que aquele modelo de crescimento baseado em consumo já estava bastante esgotado e consequente isso poderia afetar nas receitas dos estados, em MG foi um dos estados que sofreu com isso. Junto com outros estados, industrializados, Minas Gerais sofreu mais, por quê? Porque a principal fonte de receita do Estado é o ICMS e para um lado você tem um PIB de Minas, um quarto dele é a indústria e a arrecadação 50 % é a indústria, então quando a indústria patina, quando a indústria vai mal, a arrecadação do ICMS também vai mal. Então mesmo com atividade de fiscalização mais constante e alguns mecanismos pra tentar melhorar a arrecadação, o processo de crise econômica foi muito ruim pra geração de receitas do estado. Do ponto de vista de desequilíbrio fiscal, qual que é o problema? Como o gasto é muito engessado, o estado, não só Minas Gerais, os outros estados também eles têm que cortar investimentos, ao cortar investimentos, principalmente em infraestrutura, como por exemplo qualidade de estradas, isso pode prejudicar o próprio crescimento econômico e consequentemente gerar menos receitas né?” (Entrevistado 2).

“Eu acho que o Estado de Minas, desde 2014 vem passando por uma crise de arrecadação financeira que tem toda relação também com a crise econômica que o país vive. Então no contexto em geral que as despesas do governo estadual ,assim como do governo federal, tem uma certa rigidez orçamentaria, teve um crescimento, uma evolução das despesas, embora nesse último governo um pouco menos acelerada que os governos anteriores, mesmo assim acima da inflação, ao passo que a receita , o crescimento da receita está muito próximo ao que a inflação nestes últimos anos, então isso agravou os déficits orçamentários que já vinham se iniciando em 2014 e nos últimos anos estão em volta de 10 bilhões o déficit do governo estadual.” (Entrevistado 3)

“O momento financeiro e fiscal eles inclusive deram uma descolada muito grande nos último anos, mas a situação é realmente crítica, está bem alinhada com o que a gente tem visto aí em mídia e por alguns fatores que as vezes até fogem ao que os governantes podem fazer, a tendência é, se a gente não tiver uma mudança muito grande no que está sendo feito, a tendência a piorar cada vez mais , principalmente por causa dessa questão da previdência que vem sendo falado tanto nessas discussões que a gente está tendo sobre cenários econômico e fiscal não só de Minas, mas no Brasil como um todo.” (Entrevistado 4)

Diante do que os entrevistados nos informaram sobre este ponto inicial, parece haver consenso de que realmente o Estado vem sofrendo uma crise sem precedentes, um momento

preocupante e que possui uma relação bem estreita com a crise econômica do cenário internacional que teve impactos no país. Além disso, também foi falado a respeito das despesas do governo estadual e federal que tiveram um crescimento acima da inflação, ao passo que a receita não acompanhou tal volume de gastos e isso também foi um dos fatores que influenciaram o agravamento da situação. Outro fator citado por um deles se a produção industrial mineira que não teve um desempenho tão satisfatório, influenciando, dessa forma, a queda na arrecadação do ICMS, principal imposto arrecadatório em Minas Gerais. Para outro entrevistado, é necessário que ocorra uma mudança substancial, pois caso contrário, a tendência é a crise se expandir, especialmente em razão da questão previdenciária.

Questionados sobre quais circunstâncias trouxeram o estado até a situação atual, se tal acontecimento foi ocorrendo durante os anos, se houve algum agravamento drástico no processo, os entrevistados deram as seguintes respostas:

“O principal fato que nos trouxe a situação atual é o descontrole da despesa pública, então por exemplo, hoje há um descompasso muito grande entre as receitas que o estado que tem as despesas que ele incorre, então o grande, se a gente for colocar hoje, a grande causa da situação nossa hoje é o aumento das despesas, especificamente do aumento das despesas de pessoal. Então foi assim: dois aumentos que trouxeram essa crise que nós temos, foi o aumento do setor de segurança, que começou as primeiras parcelas, foram parcelas sucessivas, desde 2011, atingindo um montante de praticamente 95% do salário deles, terminando em abril de 2015 e o aumento do magistério. O momento pior, foi o seguinte, geralmente o momento pior para nós, a gente começou entrar em crise nas contas públicas no final mais ou menos por volta do ano de 2013, 14. Nesse momento você começa ter as despesas começam a subir mais que as receitas e aí você começa ter a crise.” (Entrevistado 1).

“Nesse caso a gente está falando inicialmente da receita, pelo lado da despesa você tem um gasto com pessoal que cresceu num ritmo muito superior ao ritmo da inflação e economia. Por causa de pressão política e pressão de sindicato né? Então algumas carreiras tiveram reajustes bem benevolentes e de certa forma quando isso aconteceu lá em 2011, 2012 principalmente, nenhum estado tinha noção do que poderia acontecer com a economia brasileira em 2015 e 2016 onde o crescimento do

PIB foi negativo. Mas talvez o estado de Minas tenha subestimado a possibilidade de uma crise, né?” (Entrevistado 2)

“Eu acho que a crise econômica brasileira com certeza é um marco né? De acordo com os parâmetros que você observa é a maior crise econômica que a gente vive, ou então a segunda maior crise. E essa crise com uma recuperação muito lenta, uma crise consecutiva de dois anos com uma recuperação muito lenta eu acho que esse o marco inicial de 2015 e 2016 na esteira da crise são os detonadores da crise fiscal do estado, uma queda forte de PIB e arrecadação consequentemente.” (Entrevistado 3)

“Se fosse para citar um único o caso de Minas Gerais eu diria que foi o aumento concedido para área de segurança no ano de 2011 se não me engano, 10 ou 11, mas não é o único. Teve uma série de fatores e nisso veio piorando ao longo do tempo, mas o aumento concedido para área de segurança teve um impacto muito grande tanto na folha de ativos quanto na folha de inativos. Teve mais coisa, antes disso teve a Lei Complementar 141 da saúde que regulamentou o que era considerado gasto com saúde ou não que obrigou o estado a desconsiderar gasto de inativo como gasto em saúde e gasto em educação, então o estado teve que começar a gastar mais com os dois desde 2011. Do ponto de vista de momento financeiro eu acredito que tenha sido setembro do ano passado mais ou menos. Porque apesar da concessão dos benefícios para os militares ter sido dada em 2011 foi um aumento escalonado, o primeiro ano que a gente teve um impacto inteiro dele dentro de um ano foi em 2016, então até lá foi dado um aumento gradativo, a receita não conseguiu acompanhar e isso gerou um impacto grande mas nesse meio tempo o Estado conseguiu várias ações pequenas e pontuais que deram algum tipo de folego pro caixa ainda, então em 2017 do ponto de vista financeiro teve um complicador grande pra situação financeira, na verdade desde 2010 mais ou menos, partir dali o lado fiscal começou a declinar.” (Entrevistado 4)

Como é possível perceber, os entrevistados ratificam a perspectiva de que houve realmente um descompasso entre crescimento econômico e aumento de suas despesas, tal processo foi iniciado por volta de 2011, perpassando por momentos críticos entre 2014 a 2016. Percebe-se também na fala dos entrevistados que, em razão dos vários aumentos que foram dados aos militares e aos professores estaduais em função de pressões políticas de entidades de classe a crise foi se agravou, as receitas não acompanharam tal demanda por recursos, aliado a tais fatores a crise da economia brasileira foi novamente mencionada como um dos fatores que prejudicaram a conjuntura econômica no estado de Minas Gerais. Tentando verificar

especificamente se as gestões contavam com equipes técnicas qualificadas para organizar e controlar a relação entre receitas, despesas e investimentos, os entrevistados nos deram as seguintes respostas:

“Não, então é não, não é que ele não tenha a equipe técnica, é não pelo seguinte: o estado dispõe de equipe técnica que conhece muito bem a situação e administração do estado. O problema é a política. O que determina, por exemplo: se dependesse do técnico não haveria esse aumento de gastos nessa proporção para que chegasse numa situação dessa, entendeu? O técnico não tem, por mais que ele faça relatórios mostrando a impossibilidade quem decide, por que muitas vezes o seguinte, o governo julga que tem uma visão diferente do técnico, por quê? Ele acha que pode buscar dinheiro aqui, que ele vai ser ajudado ali, por algum motivo e a gente não tem essa informação, mas para falar verdade, a gente entende que essa é uma gestão temerária, entendeu? É uma gestão que leva a uma situação dessas. Por exemplo nós estamos hoje, se formos colocar qual é o nosso problema ele é relativo há um gasto, gastos além do que se poderia fazer.” (Entrevistado 1)

“Eu acho que as equipes técnicas são qualificadas, a qualificação está aumentando cada vez em todos nos níveis estadual, municipal, federal, porque hoje em dia tem tido mais concurso público e quando você faz concurso público a possibilidade de você selecionar uma pessoa competente é muito maior do que através dos cabides de emprego e indicação política, então eu acho que em todas as esferas melhorou, só que a gente tem a questão do interesse político né? Então mesmo se o analista, se o técnico indicar determinado caminho, esse caminho pode ser jogado para escanteio, vamos colocar assim, em função do interesse que o político tem principalmente no que se refere a próxima eleição, né? Então muitas vezes o caminho é gastar mais com assistência social e educação e o político pode querer gastar com asfaltar uma estrada porque aquilo ali vai gerar mais voto para a próxima eleição. Então eu enxergo que as equipes são qualificadas sim, mas o interesse político prevalece.” (Entrevistado 2)

“Eu sei que existem técnicos na secretaria de planejamento e na fazenda que são pessoas qualificadas sim é um corpo técnico estável efetivo, eu não acho que houve um erro, existe uma questão que tem que ser tratada há muito tempo, por exemplo o déficit da previdência é um déficit que está há muito tempo, tem textos que falam desde 2008 é um problema a ser resolvido e isso não foi, isso e uma agenda muito política em alguma medida, e isso não foi discutido ou não foi levado pra assembleia ou para o congresso e quando foi levado de alguma forma não resolveu esse problema, a Dilma fez reformas da previdência, o Lula também fez algumas reformas mas o fato é que o que se tem hoje é que o Estado tem um problema de

previdência, que já sabia que existia e que talvez não foi devidamente atacado pelos governantes.” (Entrevistado 3)

“Eu sei algumas coisas pontuais, no caso do aumento concedido para a segurança, a equipe avisou que o Estado quebraria em alguns anos, mas por questões políticas isso não foi considerado pelos governantes à época. Sempre quando algum tipo de concessão a análise técnica é sempre muito bem feita e sempre da embasamento para que seja tomada a decisão, muitas vezes o lado político sobressai a isso tudo e a gente vê algumas autorizações que nos deixaram na situação que a gente está. Principalmente quando envolve outros poderes, porque aquela questão que a gente fala de autonomia dos poderes e tudo mais, apesar dos poderes terem gastos mais considerados com recurso do tesouro que e gerido pelo executivo, questão da arrecadação e tudo mais, a equipe sempre indica, mas acaba que por questões políticas e sempre concedido algo a mais do que haveria margem, algo a mais do que poderia ser liberado.” (Entrevistado 4)

Sobre a existência de equipes técnicas trabalhando com as receitas e os gastos do Estado de Minas ao longo dos anos, suas respectivas qualificações e a relação delas com a crise instaurada, há consenso por parte dos entrevistados de que as equipes sempre existiram de forma qualificada, executavam bem o seu trabalho, tinham conhecimento embasado sobre o assunto. Uns dos entrevistados enfatiza tal aspecto citando o aumento da realização de concursos públicos, o que para ele passou a possibilitar captação de pessoas cada vez mais qualificadas no Estado. Entretanto, na visão deles, como pode ser observado, as conjunturas políticas sempre sobressaíram em relação a observância dos preceitos técnicos fornecidos por tais equipes, o que prejudicou sobremaneira a atuação delas no que se refere a organização e direcionamento dos gastos públicos. Foi colocada uma questão tentando obter de forma resumida o que os entrevistados entendiam como as principais causas da crise financeira do Estado. Eles disseram o seguinte:

“Não adianta a gente falar sobre pequenos problemas, porque os gastos não só são de pessoal, mas se a gente apontar qual o principal problema por exemplo, a gente tem que colocar o pessoal, porque foi ele que foi determinante para chegar nessa situação, foram esses dois momentos, tiveram aumentos para outras categorias, deixa eu te falar, houve aumento pra outras categorias também, mas o problema é o patamar do aumento, é o impacto que o aumento tem em virtude disso.” (Entrevistado1)

“Diminuição do ritmo de crescimento das receitas próprias e de transferências, então no caso de Minas Gerais o ICMS que é o principal imposto, tem o IPVA também e

as transferências do governo federal. As transferências do governo federal dependem do desempenho do IPI, que é o imposto sobre produtos industrializados, como a indústria vai mal no Brasil, então acaba isso refletindo na receita de transferências para os estados né? Outro ponto é o alto volume de gasto com o serviço da dívida pública, principalmente a dívida com o governo federal, o grande número de servidores que se aposentam muito cedo, pressionando os gastos previdenciários, então esse governo está até com a esperança de minimizar um pouco a questão do problema previdenciário, porque o governo federal até sinalizou que vai conseguir fazer a reforma previdenciária principalmente no setor público.” (Entrevistado 2).

“O primeiro ponto é a crise econômica do estado associada a crise brasileira, o segundo é um certo, uma dificuldade de manejo das despesas que são de alguma forma rígidas isso dificulta qualquer tipo de ajuste e aí nesse contexto entram as despesas, que são as maiores despesas né do governo, de pessoal, incluindo aí a previdência que é um problema que vem se agravando. Eu acho que esse são os três pontos principais, no meu ponto de vista.” (Entrevistado 3)

“Acho que é um conjunto disso tudo, hoje em dia né? Passados os aumentos que foram dados que eu acho mais que não tem o que discutir sobre o grande ponto hoje e previdência e dívida, principalmente a dívida com a União. Acho que quando a gente pega a composição das receitas e despesas estaduais e isso gera um engessamento muito grande no gasto público e então a gente fica como se a gente pegar a despesa dentro de um ano, 90 % dela é despesa obrigatória, despesa com pessoal, com dívida com os outros poderes, com constitucional, então essa grande vinculação é um grande problema pra crise, quando você tem um orçamento bem engessado é problemático, sua margem de manobra para qualquer tipo de ajuste é muito pequena.”(Entrevistado 4)

Os entrevistados afirmam, portanto, que os pontos centrais seriam o gasto com pessoal associado à crise econômica brasileira. Houve consonância em tal aspecto. Um dos entrevistados qualifica tal posição dizendo que houve influência da diminuição do ritmo de crescimento das receitas próprias e de transferências, tais como o ICMS e IPI que tem relação com desenvolvimento da indústria brasileira. Além disso, o problema previdenciário e o gasto com o pagamento da dívida pública com a União são fatores também vistos como impactos no processo vivenciado pelo Estado de Minas Gerais nos últimos anos.

Ao abordar o tema do federalismo fiscal brasileiro, foi perguntado aos entrevistados sobre seus respectivos entendimentos respeito da estruturação atual e conseqüente dinâmica das relações entre os níveis de governo no que diz respeito ao sistema de tributação e à divisão de responsabilidades. Os entrevistados disseram o seguinte:

“Se o governo federal tem déficit, como que eu vou tirar mais dinheiro dele para passar para estados e municípios? Quando que eu vou falar que Minas Gerais está com problema de desajuste, nesse desajuste federal, do federalismo, se você tem vários estados que não estão? O que nós chegamos à conclusão: alguns estados fizeram dever de casa. Nós temos ter um debate sobre as atribuições, mais claro e levando em conta que o governo federal tem atribuições e que ele não é auto suficiente. Essa questão de tributação, então na realidade a reforma tributária ela é necessária, por quê? Por que existe um caos tributário no país? Cada estado tem uma legislação própria, cada município tem uma legislação própria, são os dois principais impostos e mais problemáticos são o ICMS e o ISS, porque cada estado faz a sua legislação, faz a guerra fiscal, há desonerações. Nós estamos passando uma crise danada.” (Entrevistado 1).

“Eu considero razoável a estrutura que foi pensada lá na constituição de 88, e era razoavelmente boa, entretanto na década de 90, principalmente, o governo federal começou a criar várias formas de burlar o sistema, entre aspas, no sentido de criar contribuições e essas contribuições não são divididas entre estados e municípios” (Entrevistado 2)

“Eu acho que tem um problema que até a literatura cita que a constituição de 88, foi muito, tentou fazer uma repartição um pouco mais equânime entre Estados, União e municípios e aí, ao longo dos últimos anos a União foi reconcentrando os recursos criando vários tipos de contribuições para fiscais e de algum modo isso foi desequilibrando o pacto federativo, então de alguma forma essa questão do pacto federativo também é um tema que já foi debatido em alguns momentos mas também é um tema também importante para tentar, no caso dos estados para dar capacidade financeira de gestão, tanto das suas responsabilidades do ponto de vista constitucional quanto também de gerir a máquina pública.” (Entrevistado 3)

“Eu acho que precisa ser revisto, talvez razoável, mas eu acredito que precisaria ter algumas revisões principalmente do ponto de vista de divisão de responsabilidade, deixar um pouco mais claro, o que é responsabilidade do município, do Estado e da União o que seria responsabilidade do Estado e da União. Então algumas coisas, essa questão de responsabilidade eu acho que precisa ser tudo revisto e ficar tudo mais transparente. Mais claro, mais delimitado.” (Entrevistado 4)

De forma geral, os entrevistados entendem que a constituição de 1988 instituiu uma estruturação razoável para o federalismo brasileiro, tentando fazer uma repartição mais

igualitária entre União, Estado e municípios. Contudo, com o passar dos anos a União foi reconcentrando recursos através da criação das contribuições fiscais e isso de certa forma, foi prejudicando o pacto federativo. Para eles também não há uma clareza na definição da competência de cada ente. Em se tratando da tributação especificamente, percebe-se em algumas falas que há um caos tributário no país, o que propicia a guerra fiscal entre os entes. Perguntados sobre qual seria o lugar e as consequências sofridas pelo nível estadual, no âmbito de tal arranjo eles disseram o seguinte:

“ (...) o Estado fez desonerações terríveis para manter eles aqui, quando falo da desoneração do ICMS que a gente mesmo faz um regime especial de concessões para a gente atrair empresas, isso é uma guerra fiscal não estou dizendo que o estado não deveria fazer, porque se ele não fizer, outra vai fazer e vai pegar as empresas, então é uma questão justamente de guerra mesmo. Mas para você ver como é antagonico, nós temos uma crise fiscal do Estado e ao mesmo tempo nós fazemos desonerações, por quê? Nós precisamos atrair as empresas.” (Entrevistado 1)

“Os estados tem que suprir demandas da população que poderiam ser resolvidas pelos municípios ou até mesmo pela iniciativa privada, como por exemplo educação e saúde, no caso do ensino fundamental se os municípios tivessem mais preparados do ponto de vista, principalmente de gestão e as vezes até, se não tivesse o interesse político de ser eleito na próxima eleição, os municípios poderiam cobrar IPTU e ter receita suficiente para construir uma escola, só que no município a proximidade da população como prefeito é muito grande, então as vezes o município do ponto de vista econômico ele tem condição de cobrar o IPTU num valor até, relativamente baixo, que poderia ser utilizado para construir uma escola, mais dada a proximidade e interesse político ele não faz isso porque ele vai perder a próxima eleição.” (Entrevistado 2).

“A minha impressão que os estados tem sido o elo mais fraco da federação ultimamente, é claro que nós temos municípios que são totalmente dependentes do repasse de recursos e o que se vê hoje, que se fala de forma ampla é praticamente a crise fiscal de todos os estados e isso eu acho que tem a ver com a reconcentração e recursos da União, um estado que responde diretamente pela questão da segurança pública que é um tema que tem sido, pelo menos do ponto de vista até político, tem sido um grande tema uma grande agenda e isso toma muito recurso dos estados que são vistos, os governadores são vistos com uma responsabilidade muito grande em

cima da segurança pública então eu acho que essa combinação de pressão em cima com essas questões de violência com uma dificuldade financeira mesmo, falta de recursos, dada a própria estrutura de federalismo fiscal que a gente observa hoje em dia no Brasil, acaba dificultando a gestão dos governadores estaduais.” (Entrevistado 3).

“Eu acho que tem algumas coisas que são nebulosas, tem uma falta de definição exata de atribuições, a questão da centralização dos tributos grande na União, acaba que os recursos ficam muito concentrados para que seja redistribuído depois pela União e muitas vezes, ainda que a gente tenha os repasses que são obrigatórios e o Estado ele é muito dependente de transferências voluntárias.” (Entrevistado 4)

Como é possível perceber, os entrevistados abordaram diversos aspectos quando se trata das consequências enfrentadas pelo nível estadual de governo. Foram citados como fatores as desonerações fiscais feitas pelo próprio estado com intuito de atrair empresas, ocasionando na maioria dos casos em guerras fiscais entre os entes. Também foi citado o papel que fica a cargo do estado quando ele fica incumbido de suprir demandas que muitas vezes poderiam ser resolvidas pelos próprios municípios e até mesmo pela iniciativa privada. Além disso, um grande problema que diminui as possibilidades de o Estado ter mais liberdade de gestão de seus recursos é a dependência financeira de repasses de recursos da União. Questionados se existem disputas entre os níveis de governo em função do arranjo federativo vigente, eles deram as seguintes respostas:

“O modelo é problemático, nós temos hoje essas legislações de ISS que também tem guerra fiscal entre os municípios. Então assim, essa mudança, ela precisaria ter de alguma forma, né? O estado precisa racionalizar essa parte, principalmente esses dois tributos e até diminuir uma série de tributos que são menores, para dar uma melhoria no panorama da parte fiscal do país, na parte de tributação.” (Entrevistado 1)

“Através de disputas que envolvem o interesse políticos. Então de acordo com a composição da bancada na assembleia e na câmara de deputados, isso implica na velocidade de aprovação de leis que podem favorecer o repasse de recursos para esses entes, ou seja, se você é um prefeito que é do mesmo partido do governador ou da mesma composição do presidente isso pode fazer diferença em receber recursos,

no volume de recurso que você recebe no seu município ou no seu estado.” (Entrevistado 2).

“Eu fico pensando na disputa entre os níveis, eu acho que todos se organizam para aumentar os recursos, imagino que seja assim, mais eu não sei até que ponto essa disputa se dá municípios contra estado contra União, é o que a gente tem visto é pelo menos os estados se organizarem tentando resolver a questão dívida com a União, tentando prorrogar , aumentar prazo de carência, aumentar tempo de pagamento junto à União , os estados tem se organizado nesse sentido, por outro lados os municípios, no caso aqui de Minas Gerais tem se organizado para exigir o repasse dos recurso obrigatórios dos estados. Então Minas tem deixado de repassar recursos para os municípios tendo em vista o fluxo do plano de caixa do governo. Então eu vejo uma organização dessas instancias de poder, tentando pelo menos em alguma medida contrabalancear seus problemas fiscais.” (Entrevistado 3)

“Eu acho que todo arranjo ele acaba, da maneira como é construída no Brasil, ele acaba ocorrendo em volta dessa questão partidária. A gente enxerga isso até dentro do próprio governo, na hora de fazer liberações, o pensamento se é um prefeito que é da base ou se não é, isso ainda acontece, acredito que ocorra o contrário em relação a União e os estados provavelmente também aconteça, quando a gente vai ver a distribuição de emendas dos deputados federais, acontece. Então eu não sei se é disputa, mas o arranjo da maneira que ele é feito acaba dando uma discricionariedade para o gestor que, para o governante que leva, que causa prejuízo a alguns municípios ou estado que deveria ter um pouco mais de atenção por parte do executivo.” (Entrevistado 4)

Como pode ser observado, aqui também ocorrem respostas/compreensões diferentes em relação ao tema abordado. Um deles citou a divergência nas legislações fiscais, tendo consequência na denominada guerra fiscal entre os entes. Outro entrevistado argumentou que os estados vêm se organizando no intuito de pedir prorrogações no prazo para pagamento de suas dívidas junto à União e os municípios, estes últimos, por sua vez, vêm lutando com o objetivo de conseguirem receber os repasses obrigatórios dos estados. Dois dos entrevistados entenderam que a principal disputa se dá no campo político quando, dependendo do arranjo partidário estabelecido na assembleia legislativa e na câmara dos deputados, esses representantes acabam tendo a possibilidade de favorecer a aprovação ou não de leis que concedam repasses para os estados. Indagados sobre quais mudanças ou ajustes deveriam ser realizados no arranjo federativo fiscal brasileiro, eles responderam da seguinte maneira:

“A reforma tributária, eu acho que o principal, porque não adianta, toda vez que um representante de governo estadual ou municipal reclamando que não tem recursos suficientes para fazer as coisas. Mas você não vê a análise de levar para a União. Se a União fosse superavitária ou se ela estivesse fazendo programas inadequados de menor relevância, aí a gente poderia falar em buscar mais dinheiro dela. Agora como que eu vou falar se ela está com 139 bilhões ou 150 hoje de déficit primário, previsto para esse ano, então como vamos falar em buscar mais dinheiro? Então assim, isso foge da racionalidade, a meu ver, nós precisamos de um pacto para rediscutir todas as atribuições de responsabilidade do estado e todas as atribuições dos municípios da União e a arrecadação também. Então tinha que ser um negócio bem mais preparado, mais complexo para fazer isso porque só essa discussão de tirar dinheiro da União, hoje não é a solução e não foi isso, a grande questão, que causou o problema, a meu ver né?” (Entrevistado 1).

“Revisão de critérios de repartição de receita né? E uma coisa que eu pensei, uma coisa mais que é opinião minha, nem sei se tem estudos relacionados a isso, talvez criar alguns critérios de indexação de repasses de acordo com o resultado fiscal do estado ou do município. Então poderia receber mais recursos o município quem tivesse um indicador, que tivesse melhorado algum indicador de saúde, segurança e educação, por exemplo, que tivesse melhorado o nível de endividamento, ou seja, algum critério que pudesse valorizar a qualidade do gasto, pra ter um incentivo pro gestor ser mais responsável do ponto de vista fiscal.” (Entrevistado 2).

“Eu penso que tem tentar reequilibrar novamente, uma coisa que foi feita talvez na constituição de 88, reequilibrar a arrecadação de cada ente né? E tentar ver o que que cada ente tem que fazer junto com as suas responsabilidades, mas não é uma pergunta simples. Longe disso, a questão de descentralização ou concentração de políticas públicas é um tema muito estudado com muita literatura e muito sentido. É importante descentralizar para que a política chegue mais perto do grupo beneficiário e em outros casos talvez a União deve concentrar algumas prerrogativas enfim, não é um tema fácil né? Mas seu acho que a repactuação da divisão de recursos eu acho que é uma coisa que está iminente.” (Entrevistado 3)

“O principal é a concentração de tributos na União, a receita fica muito concentrada na União, ainda que depois da Constituição de 1988, a gente já tenha a liberdade dos estados pra tratar sobre alguns tributos ainda tem uma concentração muito grande na União, eu acho que isso é um dos principais, porque os tributos na situação em que os estados brasileiros chegaram, talvez os tributos não estejam conseguindo prover tudo que é necessário prover pra população e com a construção da maneira com esta feita, a questão do endividamento, acaba que Minas fica pagando um alto valor de dívida

pra União e uma dívida que é impagável que quanto mais a gente paga mais a gente deve.” (Entrevistado 4)

Os entrevistados apresentaram compreensões distintas também sobre este ponto. Um deles citou que seria necessária a reforma tributária. Outro, declarou que o problema é a grande concentração de recurso na União. Uma resposta similar, dada por outro entrevistado, foi a necessidade de se revisar os critérios na repartição de receitas, juntamente com a indexação de repasses de acordo com o resultado fiscal dos Estados ou municípios. Outra ainda entende ser necessário reequilibrar a arrecadação dos entes e suas atribuições e responsabilidades, o que demandaria um debate mais aprofundado sobre a descentralização ou não de políticas públicas e a repactuação da divisão de recursos. De modo geral, todos propuseram e entendem haver necessidade de implementação de alguma medida para mudança do arranjo federativo vigente.

Por fim, ao serem questionados sobre seus respectivos entendimentos se a estrutura do federalismo fiscal no Brasil contribuiu de alguma forma para a crise financeira do Estado de Minas Gerais, os entrevistados apresentaram os seguintes argumentos:

“Não. Eu não acredito. Eu vou colocar algumas questões sobre esse aspecto: existem alguns debates sobre algumas questões relacionadas a falta de repasse. Tanto a justiça quanto o legislativo eles impõem despesas aos entes federados sem verificar as contas, se dá para pagar. Então por exemplo, quando chega lá no congresso e fala olha, está no plano dos municípios que eles têm que ter saneamento básico para todo mundo até, eu não lembro qual a data, 2027. Não foi feito nenhum estudo e nenhuma forma de financiamento pra isso, eles colocaram uma atribuição para eles pra eles e não tem, e essa mesma coisa é essa atribuição que o judiciário dá pra eles pros estados também, ele entra na parte financeira em alguns aspectos, e cria alguns problemas pro estado. Tem uma série de outras situações problemas que não vamos entrar aqui, problemas é o que mais tem.” (Entrevistado 1).

“Eu acho que contribuiu um pouco negativamente porque os municípios não conseguem, o que o município não consegue ofertar, acaba ficando pressionando o estado né? É um gargalo a se resolver né? Uma coisa que tem que entrar na pauta de discussão para melhorar principalmente a questão do gasto público, uma vez que a gente tem um país que arrecada muito, na realidade o volume de recursos que a gente arrecada é muito alto só que a gestão do recurso público é muito deficiente né?” (Entrevistado 2).

“Eu acho que sim, eu acho, é claro na medida que você vai desde a nova constituição de 1988 que você foi reconcentrando recursos na União, você foi tirando a capacidade dos estados tanto de investir ou gerir suas políticas públicas ,então isso e um entrave que desemboca na crise fiscal que todos os estados vivem hoje, então concluindo : sim, o federalismo atual contribui pra crise dos estados ,mas também não dá pra saber se é esse o único ponto eu acho que não é um único fator , esse é um dos fatores a serem considerados até porque pelo tipo de estruturação que se pretende no país se e um país que tem uma capacidade de atender as demandas de modo mais local ou se é importante ter uma planejamento um pouco mais centralizado em Brasília , mas eu acho que esses são fatores sim.” (Entrevistado 3)

“Eu acho que até pode ser que tenha, mas não foi o principal causador dela, eu acho que a crise em Minas é em decorrência de atitudes tomadas pelo executivo mineiro, é claro que você tem o agravante quando você não está recebendo nem recurso nem apoio da maneira como você deveria ou gostaria do governo federal, mas o que acarretou hoje a crise em Minas foi decorrente dos governos anteriores.” (Entrevistado 4)

As perspectivas são diversas, conforme podemos observar. Para o entrevistado 1, a estrutura do federalismo não possui relação com a crise. O grande problema seria a falta de planejamento com os gastos públicos. Em sua perspectiva, quando os poderes estipulam determinados gastos sem levar em consideração se o estado possui condições ou não de arcar com essas despesas, o problema está estruturalmente colocado. Para o entrevistado 2 existe alguma relação, tendo em vista que muitos municípios, sem poder ofertar algumas políticas públicas, transferem tal responsabilidade para o estado, o sobrecarregando. Um ponto em comum entre os entrevistados 1 e 2 foi a questão da gestão mais eficiente do gasto público. Já para o entrevistado 3, o problema começa logo após a Constituição de 1988, quando as receitas passaram a ser concentradas na União, sendo retirada a capacidade dos estados de poderem gerir suas políticas públicas com mais liberdade. Para o entrevistado 4, pode até ter algum tipo de relação entre federalismo e a crise em Minas Gerais, entretanto a estrutura do federalismo não foi o principal causador da crise, para ele, tal processo ocorreu em decorrência de atitudes tomadas pelo executivo mineiro e de governos anteriores. Ainda nesse sentido, foi questionado se o Estado de Minas Gerais estaria em uma situação financeira diferente hoje se o arranjo fiscal brasileiro fosse outro.

“Não eu acho que não teria grande mudanças, o problema nosso não foi decorrente de questões de federalismo, eles foram decorrentes de desajuste fiscal. Tanto que para justificar isso: alguns estados estão equilibrados outros não, então não é uma

coisa que aconteceu semelhante, então esse fica muito por causa do discurso político, a questão real é o desequilíbrio da própria gestão.” (Entrevistado 1)

“Não dá para afirmar isso categoricamente, porque isso depende muito dos interesses políticos né. Então, por exemplo, você pode ter uma família que tem um determinado nível de renda e imagina que as vezes que em dois anos a renda dessa família tenha dobrado, então se a família fosse muito gastadora o que pode acontecer com o governo, de repente tendo uma renda maior, ela pode estar mais endividada ainda do que se ela tivesse com uma renda menor, então isso vai depender muito do interesse político. Então, de repente se a economia continuasse crescendo igual como ela crescia na década passada, talvez a gente tivesse também em crise fiscal, porque se você tivesse governantes com o nível de irresponsabilidade fiscal ou seja que gastasse principalmente focando em manutenção do poder, para ele continuar prefeito ou governador, isso poderia, a crise fiscal poderia estar pipocando do mesmo jeito” (Entrevistado 2).

“Eu acho que sim, se fosse outro arranjo fiscal provavelmente a crise seria diferente. O ponto que se coloca também é que a União que detém boa parte da arrecadação ela também está em crise fiscal né? A União também tem uma dívida fiscal muito grande, eu acho que algumas discussões feitas atualmente, acho que faz sentido embora eu não concorde muito com a forma que foi feita, mas pensar em alguma regra fiscal tal qual a PEC do teto dos gastos da União, regras fiscais talvez ajudem a tentar impedir que os governantes gastem muito mais em momentos de bonança e depois tenham dificuldade de retrain seus gastos, quando existe uma crise então.” (Entrevistado 3)

“Eu acho que tomadas as mesmas atitudes que foram tomadas no passado, acho que dificilmente. Acho que a gente poderia não estar numa situação tão delicada igual estamos, mas o que foi concedido no passado pelos outros governos, eu acho que sendo feito aquilo novamente, se a gente pudesse voltar no passado, um arranjo diferente talvez ainda não fosse suficiente para conseguir segurar as finanças de uma maneira sustentável.” (Entrevistado 4)

Para o primeiro entrevistado, os problemas vividos pelo estado de Minas Gerais são decorrentes de um desajuste fiscal e não possuem relação com o arranjo federativo vigente. Já para segundo entrevistado não é possível afirmar categoricamente a relação do arranjo e a crise no estado uma vez que questões políticas sempre estão envolvidas nesse aspecto. Para o terceiro entrevistado, se o arranjo fosse outro a crise também seria outra. O entrevistado de número quatro entendeu que independente do arranjo vigente, se os governantes tomassem as mesmas atitudes em relação aos gastos públicos, a crise existiria da mesma maneira.

Questionados se seria mais fácil para o Estado de Minas Gerais sair da crise se o arranjo federativo fosse outro, eles responderam da seguinte maneira:

“Não, eu não acredito nisso, quando você fala arranjo eu entendo distribuição dos recursos né? Por que você precisaria nesse caso, verificar as atribuições dos demais também, então o que acontece? O que ocorre hoje é que a gente não poderia pensar que o governo federal, vamos pensar, nós temos 27 estados, ele teria mais recursos dele para repassar aos estados, a não ser aumentado o endividamento público. Nós não temos uma situação de equilíbrio dos entes federados, quando se fala assim o governo federal acumula mais receitas, mas ele acumula receitas porque ele tem também encargos enormes. Em determinados momentos houve muita crítica porque em alguns governos, eles criaram algumas receitas oriundas de contribuições, eles criaram as relativas contribuições, mas os encargos que eles têm que assumir são muito maiores que o nosso, senão nos quebraríamos pelo outro lado, então é uma situação complicada. Eu acho hoje que não podemos tapar os olhos e ver como chegamos nessa situação, ela claramente não tem a ver com isso. Claro que todo mundo quer mais receita e quer melhorar a situação, mas é evidente que não foi por causa disso. Na realidade quando eu estava falando desde o começo, o nosso mal é o político, o nosso mal hoje, e todos os males que nos incorremos na parte de gestão e que nos traz e pra te falar a verdade que segura o desenvolvimento do país são relativas a questões políticas.” (Entrevistado 1).

“Sim, eu acho que nesse momento que o estado está passando por uma crise fiscal fortíssima e os governantes estão sentido na pele essa situação. Se houvesse uma mudança no que se refere ao aumento o volume de receita para os estados, os governantes, nesse momento, tratariam melhor cada centavo que entraria no cofre, então se a economia, por exemplo voltar a crescer e o governo federal puder disponibilizar mais recursos pros estados eu acho que dada a experiência dos últimos anos, a experiência serviria como lição e aprendizado pros gestores públicos nos próximos anos ter um nível de responsabilidade maior com o recurso público né? (Entrevistado 2).

“É uma crise fiscal de recursos, se o arranjo fosse menos concentrado, você teria menos dependência da União para sair. Você teria uma crise? Teria, porque a crise econômica foi uma crise econômica senão a maior, a segunda maior da história. Então a crise existiria, tem problemas do lado da despesa que estão postos a mais tempo e foram resolvidos pontualmente e exigem uma revisão, mas seria mais fácil, reforçando de longe não é o único fator da crise.” (Entrevistado 3)

“Eu acho que sim, principalmente do ponto de vista de redistribuição de receitas, dos tributos que ainda estão muito concentrados, ainda se tivesse algum rearranjo

em relação a isso e em relação a parte do endividamento, eu acho que talvez seria uma ajuda para se saísse da crise realmente e a gente vai dependendo de outras coisas, de reforma da previdência mesmo, vai ter que fazer muitas mudanças no arcabouço de uma maneira geral, não só da maneira como o federalismo está definido, porque sem essas mudanças eu não vislumbro chance da gente sair de médio a longo prazo dessa crise não. (Entrevistado 4)

Para o primeiro, não há relação com o arranjo federativo, a questão principal é o aspecto político. Já o segundo entrevistado entende que se houvesse uma mudança no arranjo federativo seria mais fácil para o estado de Minas Gerais, principalmente se ocorresse uma mudança no que se refere ao aumento do volume de receita para os estados. Para o entrevistado 3, se o arranjo fosse menos concentrado na União, haveria menos dependência estatal sobre esses recursos, mesmo assim haveria uma crise. A resposta do entrevistado 4 também é que sim, principalmente do ponto de vista de redistribuição de receitas, pois para ele os tributos ainda estão muito concentrados, e que se houvesse algum rearranjo em relação a isso e na parte do endividamento talvez seria uma ponte para sair da crise.

No geral, o que se observa no conjunto das entrevistas é uma consonância a respeito da falta de observância no aumento dos gastos públicos ao longo do tempo. Para os entrevistados, um conjunto de fatores contribuiu para o agravamento da crise. A questão da crise econômica no cenário internacional, que também consequenciou a desaceleração no cenário econômico brasileiro, influenciando, entre outros aspectos, a produção industrial e de serviços em Minas Gerais. Os entrevistados chamam atenção também para a questão previdenciária, juntamente com os aumentos concedidos para a polícia militar e para os professores, o que segundo eles levou em consideração somente as decisões políticas, sem que fossem considerados os pareceres dos técnicos da área orçamentária.

Em suas respectivas perspectivas, a Constituição de 1988, reestruturou as instituições federativas brasileiras, objetivando realizar uma divisão de responsabilidades e fontes de recursos mais igualitária entre União, estados e municípios, contudo, ao longo das últimas décadas a União foi reconcentrando tais recursos, criando vários tipos de contribuições parafiscais, o que, de certa forma, contribuiu para o agravamento do pacto federativo. As mudanças acabaram impossibilitando os estados de gerirem suas próprias políticas de gastos. Os entrevistados argumentam haver necessidade de um rearranjo da estrutura federativa, permitindo que os estados obtenham maior liberdade nos aspectos administrativo e fiscal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho empreendemos o esforço de analisar a possível relação entre o federalismo brasileiro e os processos de crise e endividamento do Estado de Minas Gerais. Vimos que a aquisição de empréstimos pelos estados, que se iniciou na década de 1960, ocorreu de maneira desordenada, o que demandou a utilização de diversos instrumentos de renegociação das dívidas, além dos controles legislativos que permanecem até os dias atuais. Vimos também que no final dos anos 90, a dívida pública brasileira já alcançava níveis alarmantes, necessitando de uma solução prática e definitiva. Em tal contexto, a União conseguiu se beneficiar da conjuntura de tal período para fomentar transformações substanciais no campo orçamentário. A modificação do panorama macroeconômico e o enfraquecimento da capacidade dos estados de conviverem com a crise financeira possibilitaram ao governo federal impor rigorosas regras de atuação aos governos estaduais. A descentralização fiscal, juntamente com a renegociação da dívida estadual, a reforma do setor público e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxeram uma nova configuração para as relações intergovernamentais no país, entretanto, ainda bem distantes de viabilizar uma estrutura federativa que realmente condizente com as necessidades dos entes federados.

No caso do Estado de Minas Gerais foi possível verificar que, da mesma forma que ocorreu em outros estados, o aumento da dívida, especialmente após o ano de 1994, desencadeou o processo de desequilíbrio do orçamento público. Muitas operações de crédito foram contratadas para aumentar as receitas públicas, de maneira a custear investimentos que fomentariam o crescimento econômico do Estado, no entanto, o orçamento próprio se mostrou ainda mais comprometido por encargos da dívida, o que acabou por agudizar o crescimento das despesas com juros e amortizações. Nos últimos anos, a situação crítica do Estado tornou-se alarmante, tendo em vista o não cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF. Em 2016, O decreto de calamidade financeira, solução encontrada pelo governo para atenuar as sanções dessa lei, não foram de fato uma saída para a crise. Por não ter estabelecido um prazo para o decreto, as finanças saíram ainda mais do controle e se agravaram para situações futuras.

As entrevistas com os especialistas, de modo geral, revelaram haver necessidade de se repensar a estrutura federativa vigente, seus mecanismos de funcionamento, de modo que os estados possam ter mais liberdade em gerir e ao mesmo tempo, se responsabilizar por seus gastos públicos. Para os entrevistados, um conjunto de fatores contribuiu para o agravamento

da crise. A questão da crise econômica no cenário internacional, por exemplo, influenciou a produção industrial e de serviços no Estado; além disso, a questão previdenciária, juntamente com os aumentos concedidos para a polícia militar e professores são aspectos que precisam ser considerados, dado tratar-se de procedimentos que foram realizados centralmente a partir de decisões políticas, sem considerar informações disponibilizadas pela técnica. O grande desafio lançado ao estado brasileiro é criar uma estrutura federativa e de relações intergovernamentais que comporte o atendimento de interesses diversos e muitas vezes contraditórios; e que caminhe na direção de maior equalização de gastos e, ao mesmo tempo, diminuição da heterogeneidade socioeconômica.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. Editora Hucitec, São Paulo, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. *Loureiro MRG, organizador. O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília, 2002.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v. 1, p. 13-31, 2007.
- ALMEIDA, A. O. (1996). *Evolução e crise da dívida pública estadual*. Texto Para Discussão 448 (pp. 1-48).
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e Relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, nº3, 2002a, pp.431 a 458.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV e Fiocruz, 2012. 232p.
- ARRETCHE, MARTA. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, pp. 17–26, 2004.
- ARRETCHE, MARTA. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Ed. Fiocruz, 2012.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. (2016a). Decreto nº 47.101, de 5 de dezembro de 2016: Decreta situação de calamidade financeira no âmbito do Estado. Recuperado de <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47101&ano=2016>
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. (2016b.). Plenário aprova projeto que reconhece calamidade financeira: Governo do Estado alega aumento de despesas e redução de

receitas em meio à crise econômica. [Post da Web]. Recuperado de https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2016/12/07_plenario_projeto_calamidade_financeira.html

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. (2017a). Comissão Extraordinária de Acerto de Contas entre Minas e a União: Relatório Final. Belo Horizonte, MG. Recuperado de https://www.almg.gov.br/hotsites/2017/acertocontas/index.html?albPos=1&aba=js_comissao-extraordinaria.

BRASIL. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 .

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 1996

BRASIL. (Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995)

BRASIL. Medida Provisória nº 1.514, de 1996

BRASIL. Lei nº 9.496, de 1997.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53 de 2006

BRASIL. Lei Complementar nº 87 de 1996

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 29 de 2000

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 25 de 2000

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 31 de 2000

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 30 de 2000

BRASIL. Lei nº 7.976 de 1989

BRASIL. Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995.

BRASIL. Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999.

BRASIL Lei Complementar no 87 de 1996.

BRASIL. Resolução nº 40 de 2001.

BRASIL . Lei Complementar no 159 em 19 de maio de 2017.

BRASIL. Resolução no 43/2001 do Senado Federal,

BRASIL. Resolução no 20/2001 do Senado Federal

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000

BOGDAN, R. BIKLEN, S. Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos. Porto, Porto Editora, 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2017). PLP 459/2017: Projeto de Lei Complementar. Recuperado de <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2166464>

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas. *Published by the forum of federations*, 2003.

DAHL, Robert A. Um prefácio à Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

DAVIS, Paula Guelman; BIONDINI, Isabella Virgínia Freire. Endividamento público de Minas Gerais: histórico e recentes propostas de recuperação (Minas Gerais's public debt: historical and recent recovery proposals). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania, [S.l.]*, v. 23, n. 76, dez. 2018. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75373>>. Acesso em: 22 Mai. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75373>.

DE PAIVA, Andrea Barreto; GONZALEZ, Roberto Henrique SIECZKOWSKI; LEANDRO, José Geraldo. COORDENAÇÃO FEDERATIVA E FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE SAÚDE: Mecanismos vigentes, mudanças sinalizadas e perspectivas para o futuro. *Novos Estudos, n. 108*, 2017.

ELAZAR, Daniel J. Exploring federalism. Tuscaloosa: *The University of Alabama Press*, 1987.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Relações intergovernamentais, federalismo e políticas públicas: decisões intergovernamentais verticais no âmbito das políticas de saúde e assistência social no Brasil. [Intergovernmental Relations, Federalism and Public Policies: Vertical Intergovernmental Decisions in Healthcare and Social Assistance]. *PhD dissertation, Universidade Federal de Minas, Belo Horizonte*. Acessado em julho. v. 1, p. 2017, 2015.

IBGE. www.ibge.gov.br. Acesso em 20 de agosto de 2018.

Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. (2017). Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm

LOPREATO, F. L. C. (2002). O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. (*Coleção Economia Contemporânea*). São Paulo, SP: Unesp.

LOPREATO, F. L. C. (2004). A situação financeira dos Estados e a reforma tributária (pp. 1-23). *Texto para Discussão n. 115*. Campinas, SP: IE/Unicamp. Recuperado de <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1745&tp=a>

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. BIDERMAN, C.; ARVATE, P. *Economia do Setor Público no Brasil*, v. 6, 2004.

MINAS GERAIS. Decreto no 47.101/2016, da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

MACHADO, José Ângelo. Padrões de indução de políticas sócias por meio de transferências intergovernamentais condicionadas. *8º Encontro da ABCP, 01 a 04 de agosto*, 2012.

MACHADO, José Angelo. “Gestão de políticas públicas no estado federativo: apostas e armadilhas”. *Dados*, v. 51, n. 2, pp. 433–457, 2008.

MENDONÇA, F. (2005). *A dívida pública brasileira*. Brasília, DF: *Plenarium*.

MATIAS-PEREIRA, J. (2017). *Finanças públicas* (7a ed.). São Paulo, SP: Atlas.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. RJ: Vozes, 2007.

NUNES, E. D. O. A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: *Garamond*, 1997.

NEIVA, Pedro; Soares, MÁRCIA. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 28, n. 81, 2013.

OATES, Wallace E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economy Literature*, Vol.37, Nº 3. (Sep. 1999), p. 1120-1149

OLIVEIRA, F. A. (2007). Teorias da federação e do federalismo fiscal: O caso brasileiro. *Texto para discussão n. 43*. Belo Horizonte, MG: Escola de Governo/Fundação João Pinheiro.

OLIVEIRA, F. A. De, & GONTIJO, C. (2012). *Dívida pública do estado de Minas Gerais: A renegociação necessária*. Belo Horizonte, MG: [s.n.].

OLIVEIRA, F. A. De, & RIANI, F. (2004). Limitações e consequências do ajuste fiscal do estado de Minas Gerais no governo Aécio Neves. *XI Seminário sobre Economia Mineira*, Diamantina, MG. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/6520214.pdf>

REZENDE, A. M. R. T., Carneiro, R., & Rezende, J. V. S. (2014). Federalismo fiscal e crise das finanças públicas no Brasil: Uma análise de indicadores fiscais nos Estados de 2007 a 2012. *XXXVIII Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro, RJ. Recuperado de http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB2208.pdf.

REZENDE, F. (2012). *Finanças públicas* (2a ed.). São Paulo, SP: Atlas.

RIKER, William. H. *Federalism: origin, operation and significance*. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

SILVA, A. C., Carvalho, L. O. de, & Medeiros, O. L. de. (2009). Dívida pública: A experiência brasileira. Brasília, DF: *Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial*

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS (Org.). (2006). As contas públicas de Minas de 2003 a 2006: A história do “déficit zero”. Belo Horizonte, MG: *Imprensa Oficial do Governo de Minas Gerais*.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS. (2014). Demonstrações contábeis do Estado. Belo Horizonte, MG: *Superintendência Central de Contadoria Geral*

(SCCG). Recuperadas de http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/relatorio_contabil.

SOARES, Márcia M. *Formas de Estado: federalismo*. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DGP, 2013.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. 2018.

SOARES, M. M. Repasses financeiros e voluntários da União aos municípios brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. *8º Encontro da ABCP*, 01 a 04 de agosto, 2012.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia e Política [online]*, n. 24, p. 105-121, 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, São Paulo, n. 65, p. 27-48, 2008.

STEPAN, A. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do demos. *Dados*, v.42, n°2, Rio de Janeiro, 1999.

SENADO FEDERAL. (2017a, Maio 17). Senado aprova projeto de socorro financeiro aos estados [Post da web]. Agência Senado. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/17/senado-aprova-projeto-de-socorro-financeiro-aos-estados>

SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO DO ESPÍRITO SANTO. (2016). Sistema de Gestão de Finanças do Espírito Santo é referência para outros Estados. Portal do Governo do Espírito Santo. Recuperado de <https://planejamento.es.gov.br/Not%C3%ADcia/sistema-de-gestao-de-financas-do-espírito-santo-e-referencia-para-outras-estados>

SENADO FEDERAL. (2017a, Maio 17). Senado aprova projeto de socorro financeiro aos estados [Post da web]. Agência Senado. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/17/senado-aprova-projeto-de-socorro-financeiro-aos-estados>

SENADO FEDERAL. (2017b, Dezembro 13). Senado aprova a securitização de dívidas de entes federados [Post da web]. Redação Senado Notícias. Recuperado de

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/12/13/senado-aprova-a-securitizacao-de-dividas-de-entes-federados>

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS. (2017). Minas Gerais registra déficit fiscal de R\$ 4,1 bilhões em 2016: Medidas adotadas pelo Governo contribuíram para aumento da arrecadação e redução das despesas [Post da web]. Recuperado de http://www.fazenda.mg.gov.br/noticias/2017.01.31_RGF.html

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. (2017a). Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. Brasília, DF: Ministério da Fazenda. Recuperado de <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2017>

SENADO FEDERAL. (2001). Resolução nº 40 de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília, DF: Secretaria de Informação Legislativa. Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-429320-norma-actualizada-pl.html>

SENADO FEDERAL. (2017a, Maio 17). Senado aprova projeto de socorro financeiro aos estados [Post da web]. Agência Senado. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/17/senado-aprova-projeto-de-socorro-financeiro-aos-estados>

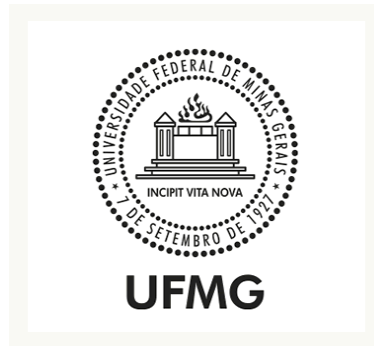
SENADO FEDERAL. (2017b, Dezembro 13). Senado aprova a securitização de dívidas de entes federados [Post da web]. Redação Senado Notícias. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/12/13/senado-aprova-a-securitizacao-de-dividas-de-entes-federados>

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. 3. ed. São Paulo: Editora Itatiaia/Edusp, 1987.

TIEBOUT, Charles M. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, Volume 64, Issue 5 (Oct. 1956), 416-424.

VOLDEN, C. Origin, operation and significance: the federalism of William H. Riker. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 34, n. 4, p. 89-107, 2004.

ANEXOS



Roteiro de Entrevista

1) SOBRE A PESQUISA:

Título do TCC: A CRISE FINANCEIRA DO ESTADO DE MINAS GERAIS E A ESTRUTURA DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO: O QUE PENSAM OS GESTORES?

Aluna: Marcela Beatriz Vasconcelos

Orientador: José Geraldo Leandro

Objetivo/Explicação sobre a pesquisa

O objetivo do meu TCC, portanto, é verificar a percepção dos gestores e pesquisadores – ligados à gestão financeira do Governo do Estado Minas Gerais – sobre as causas da crise financeira do estado e, especificamente, a relação da mesma com a estruturação e dinâmica de funcionamento do federalismo fiscal brasileiro.

É com esta perspectiva que estou entrevistando gestores e pesquisadores de diferentes órgãos estaduais, cujas atribuições estão relacionadas às finanças do Governo do Estado.

Então, minhas perguntas passarão por estes dois grandes temas: “crise financeira do estado e suas causas gerais” e “estrutura e dinâmica do federalismo fiscal no Brasil”. A intenção finalística, portanto, é compreender em que medida o federalismo fiscal brasileiro pode ter contribuído para o cenário financeiro atual do estado.

2) PERGUNTAS:

1) Gostaria que você, inicialmente, me falasse de maneira geral sobre a sua compreensão do momento financeiro do Estado de Minas Gerais.

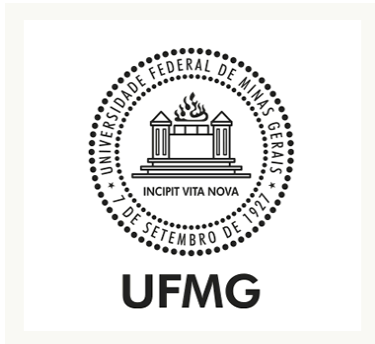
- a) Quais circunstâncias trouxeram o estado até a situação atual? (principais fatos e medidas)
- b) Trata-se de algo que vem se desenvolvendo ao longo do anos? A partir de quando?
- c) Houve agravamento drástico do processo em algum momento do tempo? Por quais motivos?
- d) As gestões até aqui contavam com equipes técnicas qualificadas para organizar e controlar a relação entre receitas, despesas e investimentos? **(i)** Se sim, as equipes erraram? Em quais pontos? **(ii)** Se não, por quais motivos?
- e) Pediria que você me dissesse então, de forma resumida, quais são, em sua opinião, as principais causas da crise financeira do Estado de Minas Gerais.

2) Entrando no tema do federalismo fiscal brasileiro, gostaria de saber qual é o seu entendimento sobre a estruturação atual e a consequente dinâmica das relações entre os níveis de governo.

- 2.1) Você considera uma estruturação razoável? Sim ou não? Por quais motivos? (sistema de tributação, divisão de responsabilidades, etc.).
- 2.2) Qual é o lugar e as consequências sofridas pelo nível estadual no âmbito de tal arranjo?
- 2.3) Existem disputas entre os níveis de governo em função do arranjo federativo vigente? Como ocorrem?
- 2.4) Em sua opinião, quais mudanças ou ajustes deveriam ser realizados no arranjo federativo fiscal brasileiro?

3) Por fim, você entende que a estrutura do federalismo fiscal no Brasil contribuiu de alguma forma para a crise financeira do Estado de Minas Gerais? Sim ou não? Explique, por favor.

- 3.1) Em sua opinião, tendo em vista todos os fatos que você elencou, o Estado de Minas Gerais estaria em uma situação financeira diferente hoje se o arranjo fiscal brasileiro fosse outro? Explique, por favor.
- 3.2) Você entende que seria mais fácil para o Estado de Minas Gerais sair da crise se o arranjo federativo fosse outro? Explique, por favor.



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário(a), de uma pesquisa. Meu nome é **Marcela Beatriz Vasconcelos**, sou aluna do curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais e a pesquisadora responsável por este estudo.

Após receber os esclarecimentos e as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra será entregue a mim. Em caso de recusa, você não será penalizado(a) de forma alguma.

Havendo dúvida sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com o pesquisador e professor José Geraldo Leandro (orientador do estudo), pelo josegleandro@ufmg.br. Eu posso ser contatada pelo e-mail: **XXXXXXXXXXXX** ou telefone: **(XX) XXXXX-XXXX**.

Título provisório da pesquisa: **A CRISE FINANCEIRA DO ESTADO DE MINAS GERAIS E A ESTRUTURA DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO: O QUE PENSAM OS GESTORES?**

Procedimentos. Sua participação nesta pesquisa consistirá apenas em responder as perguntas feitas pela entrevistadora. O registro do áudio da entrevista é condicional a sua concordância.

Concordo com a gravação do áudio da minha entrevista, com a finalidade única de facilitar o registro das respostas para posterior análise.

Não concordo com a gravação do áudio da minha entrevista.

Benefícios. Esta pesquisa trará maior conhecimento sobre o tema abordado. Os resultados serão úteis aos profissionais que atuam com os processos relacionados aos procedimentos de licitação.

Riscos. Ao responder as perguntas feitas pela entrevistadora, você não estará correndo qualquer risco de ordem física ou psicológica.

Sigilo. Os entrevistados da pesquisa não serão identificados em nenhum momento, mesmo quando os resultados forem divulgados.

Autorizo a citação da entrevista com sigilo da minha identidade.

Assinatura do(a) entrevistado(a)