

**CRISTÓVÃO DE SOUZA BRITO**

**A Descentralização Política na Constituição Brasileira de  
1988: impactos fiscais nas gestões urbanas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Desenvolvimento Urbano  
da UFPE, como parte dos requisitos para  
a obtenção do Grau de Doutor.

Orientador:

**Dra. SUELY MARIA RIBEIRO LEAL**

Recife  
2004



Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano  
Universidade Federal de Pernambuco

Ata de Defesa de Tese de Doutorado em Desenvolvimento Urbano do Doutorando  
**CRISTOVÃO DE SOUZA BRITO.**

Às 14 horas do dia 24 do mês de maio de 2004 reuniu-se na Sala de Aula da Universidade Federal de Pernambuco a Comissão Examinadora de Tese, aprovada pelo Colegiado do Curso em 12 de maio de 2004, para julgar, em exame final, o trabalho intitulado “A Descentralização Política na Constituição Brasileira de 1988. Impactos fiscais nas gestões urbanas”, requisito final para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Urbano. Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Profa. Suely Maria Ribeiro Leal, após dar conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a comissão se reuniu, sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Pelas indicações, o candidato foi considerado APROVADO. O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pela Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar a Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Recife, 24 de maio de 04.

Profa. Suely Maria Ribeiro Leal  
(Orientadora)

Prof. Luis de la Mora  
(Examinador interno)

Prof. João Policarpo Rodrigues Lima  
(Examinador Externo/Deptº Economia)

Prof. Zionam Euvecio Lins Rolim  
(Examinador Externo/Deptº Economia)

Prof. Raymundo Juliano Feitosa  
(Examinador Externo/Pós Graduação  
em Direito)

## **AGRADECIMENTOS**

Transcorrida a longa trajetória que se iniciou com o meu ingresso no Curso de Mestrado em Desenvolvimento Urbano, à qual se seguiu um automático processo de ascensão ao Doutorado, ambos ministrados por este Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, chego ao resultado final, expresso no presente trabalho de tese. Com ele, a necessidade de registrar os devidos créditos às manifestações de apreço, auxílio desinteressado e estimulante de colegas e professores na construção do meu aprendizado. Apesar de considerar o agradecimento como um testemunho enaltecendo e disseminando de condutas a serem seguidas, considero-o tarefa difícil, porque o tempo e a memória traem o senso de exatidão com que desejo destacar as demonstrações de solicitude e apoio recebidos, ao longo desta caminhada.

Assim inicio externando os meus votos de gratidão a todas aquelas pessoas que de uma forma direta ou indireta colaboraram com este processo. De um modo especial agradeço à CAPES e ao CNPQ pelo auxílio inestimável que as bolsas concedidas propiciaram no mister de superar, em épocas distintas, uma atribulada luta contra o tempo e contra adversidades de cunho material. Ao corpo docente, de um modo geral, deixo o reconhecimento de uma dívida impagável. Às Professoras Tânia Bacelar e Norma Lacerda, agradeço as valiosas recomendações e críticas, quando da realização da banca de qualificação. Ao Professor Marcus André Melo pela distinta consideração, amizade e por ter sido uma referência para uma mudança de nível significativa na minha progressão acadêmica. À Professora Suely Leal sou devedor de um trabalho de orientação que se enredou na construção de uma grande amizade e em demonstrações de grandes solidariedade e lealdade e inestimáveis ensinamentos. Aos membros da douta banca examinadora sou grato pelo interesse demonstrado, ao tempo em que encaminho minhas escusas pelos atropelos de última hora.

Por fim, à minha esposa Elzani e às minhas filhas, agradeço pela compreensão e paciência com que responderam à missão à qual me impus, lamentando deveras pela perda irreparável de inúmeros momentos de prazerosa convivência que a atividade de estudante temporário me tomou. A elas, aliás, devo inestimáveis contributos nos decisivos momentos de finalização deste trabalho.

“Aos meus pais, às minhas irmãs e, em especial, à minha irmã Cristina, mentora e mecenas de uma jornada que não teria ousado sozinho.”

## **SIGLÁRIO**

**BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento**  
**BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento**  
**BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**  
**CAPES – Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior**  
**CEF – Caixa econômica Federal**  
**CNDU- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano**  
**CNPq – Conselho Nacional de Pesquisa**  
**COFINS- Contribuição ao Fundo de Investimento Social**  
**CPMF- Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira**  
**CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido**  
**CTN- Código Tributário Nacional**  
**EUA- Estados Unidos da América**  
**FGTS- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço**  
**FINAM- Fundo de Investimentos da Amazônia**  
**FINBRA- Finanças do Brasil**  
**FINOR- Fundo de Investimentos do Nordeste**  
**FMI- Fundo Monetário Internacional**  
**GTDN- Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste**  
**IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**  
**IDH- Índice de Desenvolvimento Humano**  
**IGP-DI- Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna**  
**II- Imposto sobre Importações**  
**INPS- Instituto Nacional da Previdência Social**  
**IPEA- Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas**  
**IPEADATA- Banco de Dados do IPEA**  
**IPI- Imposto sobre Produtos Industrializados**  
**IPMF- Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira**  
**IPTU- imposto Predial e Territorial Urbano**  
**IR- Imposto sobre a renda**  
**ISS- Imposto sobre Serviços**  
**ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza**  
**LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal**  
**OCDE- Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico**  
**ONG- Organização Não-Governamental**  
**PIB- Produto Interno Bruto**  
**PIN- Programa de Integração Nacional**  
**PIS- Programa de Integração Social**  
**PMB- Partido Municipalista Brasileiro**  
**PND - Plano Nacional de Desenvolvimento**  
**PROTERRA- Programa Nacional de Terras**  
**PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira**  
**RMR- Região Metropolitana do Recife**  
**RM- Região Metropolitana**  
**RMSP- Região Metropolitana de São Paulo**  
**SAFEM- Serviço da Administração Federal para Estados e Municípios**  
**SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo**  
**SRF – Secretaria da Receita Federal**

**STN/MF- Secretaria do Tesouro Nacional**

**SUDAM- Superintendência do Desenvolvimento do Norte**

**SUDECO- Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste**

**SUDENE- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste**

**SUDESUL- Superintendência do Desenvolvimento do Sul**

**UFPE- Universidade Federal de Pernambuco**

**UNAFISCO- União dos Fiscais Auditores da Receita Federal**

**URSS- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas**

# Índice

## **CAPÍTULO 1 -**

Introdução.....	01
-----------------	----

## **CAPÍTULO 2-**

O Estado e o seu caráter dual enquanto orgânico social : uma análise fusionada de seus possíveis fundamentos.....	19
2.1 - A DERIVAÇÃO DO ESTADO: um breve esforço de sistematização das relações entre capital e trabalho como fulcros da organização da sociedade e do espaço.....	21
2.2 - FUNDAMENTOS DE UM CONTRATO SOCIAL: um esforço de sistematização teórico-conceitual mais ampla para a derivação do Estado Moderno.....	32
2.3 - O ESTADO MODERNO : uma derivação contingenciada pelo do espaço físico como base da organização.....	43
2.4 – O Estado como mediador e regulador social: um produto de uma estratégia de ação coletiva “top-down” ou derivação decorrente de uma demanda ascendente por políticas públicas partir das formações urbanas?.....	50
2.5 - A Expansão do Aparelho Estatal na Progressão Capitalista : os fundamentos do Estado Providência.....	55

## **CAPÍTULO 3 –**

Trajetória Constitucionalista no Brasil: uma breve análise sobre ambientes político-institucionais influenciados pelo evoluir de uma sociedade em formação.....	66
3.1 – Os antecedentes históricos do receituário municipalista .....	66
3.2 – Os ciclos “centralização” e “descentralização” sob uma abordagem crítica.....	67
3.3 – O Regime Ditatorial Militar, a partir dos anos 60: centralização de poder e planejamento compreensivo.....	100

<b>CAPÍTULO 4 – A Descentralização Política na Carta de 1988 e as Interfaces da Relação Público/Privado na Crise do Estado nos Anos 80: uma análise acerca dos papéis do estado brasileiro e da gestão urbana, a partir de um contexto de transformações internas e externas.....</b>	<b>120</b>
4.1– A descentralização e o ritual das mudanças: mito ou possibilidade efetiva de melhoria na qualidade da governança e da governabilidade urbana ?.....	120

4.2 – Uma análise recente sobre o papel do Estado e sobre a relação público/privado no delineamento do Terceiro Setor.....	142
4.3 – Os elos enfraquecedores do discurso sobre o redimensionamento do papel estatal.....	147
4.4 – Os vestígios de uma inadequada apropriação do discurso generalizante sobre o tamanho do Estado.....	164

## **CAPÍTULO 5 –**

A Descentralização Política e seus impactos sobre os entes federados: uma análise nos três níveis de atuação estatal.....	183
5.1 – O Estado Brasileiro Pré e Pós 1988: inferências quantitativas e qualitativas acerca do processo de mudanças: “retórica política x ação política”.....	186
5.2 - Os caminhos da descentralização política: uma análise descendente sobre as mudanças e repercussões nos entes federados.....	230
5.3- Reflexos da Descentralização Política nos cenários das experiências: uma análise em ambientes .específicos.....	255
5.4 - As Virtudes e as Vicissitudes Intrínsecas ao Processo de Descentralização Política.....	322
5.5 – Sobre a descentralização política no âmbito da RMR.....	327

## **CAPÍTULO 6 –**

Conclusões.....	335
-----------------	-----

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>343</b>
--	------------

<b>ANEXOS.....</b>	<b>352</b>
--------------------	------------



## RELAÇÃO DAS TABELAS

### CAPÍTULO 5

TABELA 5.1 - Evolução das Receitas Tributárias Brutas, das Transferências  
Constitucionais e das Receitas Tributárias Líquidas da União

TABELA 5.2 - Composição das Receitas Tributárias Líquidas Geridas pela União.

TABELA 5.3 – Receitas Tributárias Arrecadadas pela União pelas Fontes de Arrecadação.

TABELA 5.4 – Evolução de Receitas Arrecadadas, de Receitas Disponíveis, de Despesas  
e de Transferências Realizadas pela União.

TABELA 5.5 - Transferências Constitucionais aos Estados

TABELA 5.6 - Transferências da União aos Municípios dos Estados Selecionados

TABELA 5.7 - Participação Regional (%) dos Municípios nas Transferências da União.

TABELA 5.8 - Evolução das Receitas Disponíveis à União, Estados E Municípios

TABELA 5.9 - Evolução das Receitas Per Capita Disponíveis à União, Estados e  
municípios

TABELA 5.10 - Evolução das Receitas Disponíveis à União, Estados e Municípios  
Incluindo as Transferências Voluntárias

TABELA 5.11 - Evolução das Receitas em Municípios da Região Norte

TABELA 5.12 - Evolução das Receitas em Municípios da Região Centro-Oeste

TABELA 5.13 - Evolução das Receitas em Municípios da Região Nordeste

TABELA 5.14 - Evolução das receitas em municípios da Região Sudeste

TABELA 5.15 – Evolução das receitas em capitais regionais

TABELA 5.16 - Evolução das receitas de transferências *per capita* da União e dos  
estados para o conjunto dos municípios dos estados e para os  
municípios observados

TABELA 5.17 - Transferências constitucionais *per capita* da União e dos  
estados aos conjuntos de municípios componentes

TABELA 5.18 -Evolução das receitas em municípios da RMR –  
Município de Olinda

TABELA 5.19 -Evolução das receitas em municípios da RMR –  
Município de Itapissuma

TABELA 5.20 -Evolução das receitas em municípios da RMR –  
Município do Cabo

TABELA 5.21 -Evolução das receitas em municípios da RMR –  
Município do Recife

TABELA 5.22 - Evolução das despesas e confronto com as receitas -  
Município de Olinda

TABELA 5.23 - Evolução das despesas e confronto com as receitas -  
Município do Cabo

TABELA 5.24 - Evolução das despesas e confronto com as receitas -  
Município de Itapissuma

TABELA 5.25 - Evolução das despesas e confronto com as receitas -  
Município do Recife

TABELA 5.26 - Evolução dos gastos com funções e programas –  
Município de Olinda

TABELA 5.27 - Evolução dos gastos com funções e programas –  
Município do Cabo

TABELA 5.28 - Evolução dos gastos com funções e programas –  
Município de Itapissuma

TABELA 5.29 - Evolução dos gastos com funções e programas –  
Município do Recife

TABELA 5.30 - Evolução dos gastos *per capita* com funções e programas –  
Municípios Metropolitanos

## ÍNDICE DOS GRÁFICOS

### CAPÍTULO 5

- Gráfico 5.1 – Evolução das Receitas Correntes Brutas da União
- Gráfico 5.2 – Evolução das Receitas Tributárias da União
- Gráfico 5.3 – Receitas Tributárias Brutas Arrecadadas pela União, Transferências Constitucionais e Receitas Tributárias Líquidas Geridas pela União.
- Gráfico 5.4 – Evolução das Transferências Constitucionais e das Receitas Tributárias Conforme as fases da Arrecadação.
- Gráfico 5.5 – Evolução Relativa das Transferências Constitucionais com Base nas Receitas Tributárias Constitucionais.
- Gráfico 5.6 – Evolução das Despesas da União por Funções e Programas.
- Gráfico 5.7 – Evolução das Despesas da União por Função ou Programa.
- Gráfico 5.8 – Evolução das Despesas da União por Função ou Programa.
- Gráfico 5.9 – Evolução das Receitas Tributárias Líquidas da União e das Despesas Realizadas.
- Gráfico 5.10 – Municípios de Estados do Nordeste com Participação Crescente no Montante de Recursos Constitucionais Transferidos pela União aos Municípios Brasileiros.
- Gráfico 5.11- Municípios de Estados Nordestinos com Participação Declinante no Montante de Recursos Constitucionais Transferidos pela União.
- Gráfico 5.12 - Municípios de Estados Nordestinos com Participação Declinante no Montante de Recursos Constitucionais Transferidos pela União

## Resumo

*Com a Constituição Brasileira de 1988, consolidou-se a tese de que a ampliação dos graus de autonomias administrativa e financeira, aliada a uma competência legal para alterar e criar tributos na ambiência local, transformar-se-ia em instrumento eficiente e eficaz para a superação da crise do Estado Brasileiro, legando às gestões municipais os meios materiais necessários ao adequado exercício da governança. Subjacentes a este credo teórico, no entanto, firmaram-se as questões relacionadas ao confronto inevitável entre as responsabilidades herdadas pelas administrações municipais e o portfólio de recursos financeiros (inclusive as transferências constitucionais), potencialmente disponibilizado aos gestores municipais. Ocultariam as intenções virtuosas inscritas no processo de descentralização, os mecanismos sinalizadores de uma assunção precarizada de responsabilidades, em face de uma propensão gradativa de transferência de recursos cadentes por parte do Poder Central? Em que medida esta possibilidade poderia, com o decorrer do tempo, representar uma ameaça à governabilidade? É, pois, tomando como ponto de partida o conteúdo destas duas questões, que este estudo busca analisar de modo descendente (top-down) – União, Estados e Municípios – a dinâmica de um conseqüente processo de descentralização fiscal que se converte em essência material como atributo de verificação das consistência e coerência dos fundamentos da descentralização política.*

## Abstract

*Based on the Brazilian Constitution of 1988, this paper examines evidence of effectiveness and implications for growth as a administrative management linked to legal competence to alter and restructuring taxation of the urban economic base involving both the rise of service economies and significant reorganization and combination of these forces creating demands and stresses on public infrastructure that extend beyond both the fiscal and regulatory capacities of local government. This paper, using an analysis as noted in this theoretical background, the centerpiece lies with the cross-sectional profiles along the focus of attention is an examination of the patterns of change that have occurred in municipal administration. Equally significant, however, is growth management policies tend to be processes. This study also addresses this issue and seeks to postulate new hypotheses for analyzing urban development in the light of efforts to use the management tool of growth for new conceptual tools and potentially arises financial resources. One of the chief motivations for the research reported in this paper was concern regarding the limited purview as well as the clear implication of this that regional agencies such as the Council and state governments will be pushed to find other means to manage urban growth or face a period of accelerated sprawl as development in the process of decentralization due to the grading transfer of funds. In the development targeted primarily toward the high end of the income distribution as the stereotypes imply or is there a significant moderate to low income component of the federal government? To what extent, this possibility could represent a threat to governability? This paper presents the case study to illustrate these two questions in analyzing the implications of city management and strategic planning at the fiscal resources, and the varied issues faced when instituting these processes and related programs. In explaining the concepts and practices of urban governance and management. It describes transparency, accountability and contestability as the key requirements to improve the performance of local governments. The presentation also discusses the key*

*features of strategic planning which are essential processes toward political decentralization for governance and management.*

## **CAPÍTULO 1 - Introdução**

O presente trabalho de tese se volta para o tema da descentralização política e institucional processada a partir da Constituição de 1988 e de seus impactos fiscais e financeiros sobre as gestões urbanas.

A importância do tema parece se justificar a partir do fato de que tais mudanças passaram a compor um capítulo a mais, em uma trajetória de alternâncias no cenário político brasileiro desde o início da República. O qual, a exemplo dos anteriores, erigiu-se em meio a um quadro de esgotamento e de crise do regime político precedente. Neste caso, tratou-se da insustentabilidade dos Governos Militares, mediante o impasse gerado pela inviabilização do modelo de desenvolvimento socioeconômico por eles adotados. Isto veio a provocar uma crise de governabilidade, que além de resultar numa execração do regime centralizador do Estado Autoritário, pendeu, através da Constituinte e da Constituição de 1988, para o extremo de perceber a descentralização político-institucional do Estado Brasileiro como uma necessidade de flexibilização do poder político, a ser direcionada para o âmbito da gestão municipalista. Mais uma vez, portanto, recuperou-se a força do discurso descentralizante, focado em uma exaltação das virtudes do municipalismo, como decorrência de uma crença de que estando o Poder Municipal mais aproximado e mais sintonizado com as demandas sociais mais específicas (locais) de uma sociedade nacional mais complexa, estaria mais apto a priorizar e a escalar as políticas públicas exigíveis no seu raio de ação<sup>1</sup>.

Não obstante, a lógica desta argumentação seja inquestionável, do ponto de vista do subjetivismo que a envolve, as condições sob as quais se processaram tais mudanças não fluíram de uma situação de normalidade. Isto é, nas quais estivessem em jogo apenas o aperfeiçoamento de um regime político, com vista à colheita de resultados de políticas públicas mais atomizadas e, conseqüentemente, de ação mais eficiente e de respostas mais eficazes. Pelo contrário, além do quadro já mencionado de crise de governabilidade, existiu todo um conjunto de influências que se originaram de equívocos na condução da política econômica centralizadora, gerando primeiramente uma crise de governança<sup>2</sup>. O discurso da descentralização, portanto, foi assumido diante de um cenário de crise fiscal herdada, justamente do Estado Autoritário.

---

<sup>1</sup> Anteriormente a vertente municipalista foi consagrada na Constituição de 1934 e, posteriormente, na Constituição de 1946.

<sup>2</sup> As diferenças entre os conceitos de governança e de governabilidade são apresentadas mais adiante e se justificam em virtude de reconfigurações na condução do processo de reformas que consideraram tais distinções.

Paralelas ao problema interno rondavam questões de caráter exógeno (reestruturação produtiva mundial e internacionalização dos mercados financeiros) que estavam a exigir do País uma correção de trajetória, com vista a prosseguir na sua incansável busca de inserção mais autônoma na ordem mundial capitalista. A visibilidade alcançada por uma atmosfera de crise no mundo, já prenunciada no início dos anos 80 do século recém findo, ganhou, mais e mais, em profundidade. Isto na medida em que a busca de uma diretriz que conduzisse as sociedades nacionais a uma nova ordem mundial, consentânea com a consolidação de um paradigma igualmente novo, resultante de relações capitalistas mais intrincadas a comandarem o comércio internacional e os mercados financeiros globais, pareceu distante de se concretizar.

A estas justificativas externas, de viés estritamente econômico, somaram-se as influências de um cenário político, também externo, que processava mudanças substantivas em nações da Europa. As quais haviam adotado, bem antes, o eixo descentralizante, e redutor, do intervencionismo estatal (Espanha, Itália e França, como exemplos), que, sem dúvidas, conforme análises a serem consideradas no Capítulo 4, influenciaram, para mais ou para menos, a experiência mais recente no Brasil.<sup>3</sup>

Em meio a este turbilhão de mudanças que difratam qualquer condição segura de predição de rumos possíveis para a crise na dimensão global<sup>4</sup>, contextualiza-se a busca plurissecular do Brasil para desvencilhar-se das amarras de uma conjunção histórica de fenômenos que o transformou em economia subalterna e dependente das economias avançadas. O seu processo de inserção numa divisão internacional do trabalho que lhe legou o rótulo de economia periférica, conferiu-lhe, por séculos, o atributo de apêndice agro-exportador das economias avançadas.<sup>5</sup> Posteriormente, a sua soberania, como nação, não se fez acompanhar dos qualificativos inerentes às nações industriais que floresceram depurando as gradativas etapas (artesanato, manufatura e indústria) de um rito de desenvolvimento que criou as típicas sociedades de consumo na Europa e nos EUA<sup>6</sup>. Emblemático passou a ser o

---

<sup>3</sup> ARRETCHE, Marta T.S.. Mitos da Descentralização – Mais democracia e eficiência das políticas públicas? “in” RBCS, N° 31, ano 11, páginas 44-66. São Paulo-SP, 1996, , p.44-66. Ver também MELO, Marcus André B.C.. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização? “in” SÃO PAULO EM PERSPECTIVA. São Paulo-SP, 1996.

<sup>4</sup> GIDDENS, Anthony. As conseqüências da Modernidade. Ed. UNESP. São Paulo- SP, 1991. HARVEY, David. A Condição Pós-Moderna. São Paulo. Ed. Loyola, 2000.

<sup>5</sup> STORPER, Michael. Desenvolvimento Territorial na Economia do Aprendizado, in José Luís Ribeiro (org.), Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

<sup>6</sup> FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1961.

papel do nascente Estado Brasileiro, que na crise dos anos 30, pareceu partir de um processo às avessas para descobrir e revelar para as oligarquias produtoras nacionais a existência de um potencial de mercado interno que era ignorado por estas, no afã prioritário e exclusivo de se articularem com o exterior.

Destarte, desde os primórdios da república brasileira a discussão acerca do papel do Estado, vem se acompanhando dos intermitentes ciclos de “centralização/descentralização” política, que ora referendam o poder de intervenção estatal mais incisivo na economia, ora enaltecem as virtudes de um poder mais contido e mais distante. Os ciclos políticos no Brasil Republicano, sempre sujeitos a crivos analíticos rigorosos que os caracterizaram com incompletudes ou vícios de origem, sejam eles descentralizadores ou centralizadores, sempre estiveram associados a desfalque de representatividade social majoritária. A qual, quase sempre, está vinculada ao conceito de que democracia (como forma de representação plena do indivíduo na sociedade) tem sido um ingrediente escasso (com rara exceção) nos regimes políticos brasileiros, até o advento da Constituição de 1988. O paralelismo com que se passou a discutir, aqui e alhures, em anos mais recentes, as recuperadas virtudes, no tempo histórico, das economias de mercado e a participação mais discreta ou residual do Estado nestas, é concomitante com o cenário de mudanças anteriormente descrito. A este se acresce uma conjuntura política internacional anterior que culminou com o fim da ordem bipolar EUA-URSS, no transcorrer dos anos 70. O qual decretou, anos depois, a implosão das economias socialistas. Conjuntura esta, que por muito tempo alimentou as divergências ideológicas a separarem, de um lado, os adeptos do liberalismo econômico e, de outro, os defensores do intervencionismo estatal na economia.

O senso de oportunidade convergente para esta realidade global parece ter sido internalizado no Brasil sob um duplo imperativo de mudanças. Mudanças estas, que se originaram, tanto da vertente externa – processando-se a leitura das várias correntes interpretativas da trajetória capitalista no mundo e as conseqüentes reconfigurações adaptativas – quanto de uma vertente interna. Esta última bastante influenciada pelas alternâncias dos ciclos políticos e econômicos, típicos de experiências ora centralizadoras, ora descentralizadoras. As quais, a despeito de registrarem avanços na construção de uma sociedade mais pluralista e mais igualitária, não obstante sempre se ressentiram, na análise histórica, dos predicados que as caracterizassem como ciclos temporais claramente identificados com aspirações sociais, representativas da população brasileira.



O problema maior, interpretado pelo presente estudo, contextualiza-se, pois, a partir deste marco específico e mais recente no tempo. Dado que o processo de abertura democrática que se consolidou com a Constituição de 1988, imbricou-se de forma quase indelével ao conceito de descentralização política. Isto parece ter edificado o argumento de que democracia e regimes políticos mais frouxos, são combinações não excludentes e compatíveis com sociedades mais livres e mais iguais.

Portanto, transcorridos três lustros do início da reforma do Estado Brasileiro, nos quais se aprofundaram os debates e análises acerca dos resultados colhidos destas experiências, ainda pairam inconclusas muitas questões relativas ao eixo descentralizante que a Constituição de 1988 elegeu. Entre elas, avulta a questão de se avaliar as condições em que se transferiram maiores encargos e maiores autonomias administrativa e financeira aos estados e, principalmente, aos municípios<sup>7</sup>. Ou seja, ainda carece de melhor entendimento se elas se fundaram na justificativa mais aparente de estarem os municípios mais sintonizados com a diversidade espacial das demandas públicas da sociedade brasileira, ou se serviram a um propósito mais subterrâneo de transferir, em condições precarizadas, a herança da crise fiscal originada no Poder Central.

De um modo mais específico, buscou-se aprofundar, no testemunho temporal que os quinze anos de ênfase na gestão municipalista propiciaram, uma avaliação acerca das reais condições em que se operou a descentralização político-institucional, no que se refere: ao grau de extensão e de intensidade da crise fiscal atribuída ao Poder Central; aos acertos e aos erros que ela produziu (ou reproduziu); ao grau de relacionamento e de compartilhamento de responsabilidades entre as três esferas de poder que ela propiciou; à qualidade do padrão de governança que proporcionou aos municípios e como afetou o relacionamento entre eles (a competição municipalista, guerra fiscal, etc), principalmente num ambiente metropolitano; e, por fim, aos predicados de governabilidade que logrou alcançar.

Os níveis de investigação, tais como descritos adiante, priorizam como objeto de estudo mais genérico as relações e articulações entre as três esferas de governo – União, estados e municípios – consagradas na Constituição de 1988, do ponto de vista fiscal, financeiro e político. Isto é, tomando-as como campos de verificações para a elaboração de um balanço analítico de perdas e de ganhos (fiscais e financeiros) decorrentes do reordenamento político-administrativo daquela emanado.

---

<sup>7</sup> Fundamental para os objetivos deste estudo assoma a possibilidade de tornar verificável a superação teórica da crise, via descentralização política, consubstanciada no poder resolutivo de uma práxis política assentada na base material de uma descentralização da política fiscal.

Especificamente, a esfera do poder público municipal constitui o campo de verificações que mais de perto interessa, porquanto o viés claramente municipalista consagrado na Constituição reserva-lhe um papel de anteparo e de instância primeira na realização e atendimento de demandas públicas. Nesta avaliação mais específica, a RMR se insere como marco de referência para as análises empíricas do presente trabalho, uma vez que a sua metropolização iniciada numa época mais remota, em que se transformara em principal pólo de desenvolvimento regional, legou-lhe, pioneiramente no Nordeste, os problemas típicos de centralidades que favorecem os inconvenientes das economias de aglomeração (favelização, periferização, ocupação desordenada do espaço, núcleo de absorção das migrações regionais, etc). Assim, se se assume como uma problemática histórica o desafio de inserir o Brasil numa relação de paridade no contexto internacional, para o Nordeste e, especificamente, para Pernambuco e para a RMR, persiste o desafio da busca de uma dupla inserção. Uma que se vincula ao próprio desafio externo brasileiro, e outra, que para tornar esta última viável, requer uma inserção mais equilibrada do Nordeste no ordenamento político-econômico nacional.

Por estas razões, as questões relativas aos aspectos fiscais e financeiros decorrentes da descentralização política e institucional, ressentem-se de uma avaliação mais específica, no que se refere aos impactos que pretendia produzir no melhoramento das condições em que se conduziu a formatação do pacto federativo, a partir de 1988. Pois, transcorridos quinze anos, da nova Constituição, parece persistir a propensão histórica na trajetória republicana de subverter as intenções virtuosas e corretivas estatuídas no pacto federativo referendado constitucionalmente. Seja pelo recurso da instância exclusiva reservada ao Poder Central, de criar e alterar tributos de natureza essencialmente financeira. Seja pelo poder de legislar mediante o uso indiscriminado de medidas provisórias.

Definido o objeto de estudo, os desdobramentos deste trabalho de tese se voltam especificamente para a análise e a avaliação de caráter mais geral do impacto dos ordenamentos político-institucionais e socioeconômicos emanados da Constituição Federal de 1988. Como também, dos condicionantes *ex ante* de mesma natureza (relacionados aos formatos dos ciclos políticos anteriores, cujas influências são questionadas nas premissas que conduzem este estudo), bem como de ordenamentos outros que emergem das novas configurações na organização da produção, na geografia e nas relações internacionais que consolidam o paradigma da aldeia global na ambiência metropolitana.

Conduzindo-se os objetivos do estudo, para focos de investigação mais específicos, busca-se poder avaliar, ante o caráter restrito com que se impõe o desafio da reestruturação urbana para todos os segmentos da sociedade, quais os meios, quais os instrumentos e quais as estratégias, de naturezas fiscal e financeira, que se tornaram disponíveis ao gestor urbano, na tarefa de promover o crescimento socioeconômico local de forma equilibrada em virtude dos condicionamentos de ordem primeira, explicitados no parágrafo anterior.

Deste modo, as questões que circundam o objeto de estudo (as três esferas do poder estatal e, mais especificamente, a municipal) diante da vigência de novos modos de articulação que estabelecem as relações entre os entes políticos, determinam questões afluentes que podem ser melhormente compreendidas, mediante uma hierarquia de proposições. A primeira delas busca demonstrar que a reforma constitucional brasileira de 1988 foi uma resultante de determinações complexas. Parte originada de uma combinação mais recente de fenômenos internos (a crise de governança e de governabilidade dos Governos Militares) e externos (reestruturação produtiva mundial e internacionalização dos mercados financeiros). Parte decorrente de um padrão repetitivo de intervenções assimétricas pelo Estado Brasileiro (ora sublimando a sua função política, ora excedendo no seu papel de agente econômico e de regulador das imperfeições de mercado), que vem culminando sempre com um ápice de crise de governabilidade e de inauguração de novo ciclo na política.

Uma segunda proposição estritamente relacionada ao discurso que enfatiza o poder local como vértice primeiro de um poder estatal mais fracionado e mais compartilhado nas formas de intervenção busca verificar que: se os ordenamentos externos vinculam países de economia dependente, como é o caso do Brasil, a uma condição de inserção passiva na sócioeconomia globalizada; então as mesmas condicionantes impostas ao País se rebatem, com maior ou menor intensidade, sobre as frações menores do território nacional.

Um terceiro nível de proposição, de caráter mais específico, busca verificar, na ambiência local, se a ênfase no poder municipalista, consagrada pela Constituição de 1988, ao ser implementada ante a evidência de uma crise fiscal produzida, ao nível da fenomenologia complexa descrita na primeira proposição, a qual se abateu sobre o Estado Brasileiro, então ela (crise fiscal) se constitui num agente potencializador de desequilíbrios socioeconômicos preexistentes entre municipalidades (principalmente os que integram o espaço metropolitano recifense, de interesse especial para este estudo).

A este último nível de proposição vinculam-se questionamentos acerca dos impactos sobre as receitas municipais decorrentes das maiores autonomias fiscal, financeira e

administrativa; aos efeitos que esta autonomia vem provocando sobre a competição municipalista (no tocante ao possível agravamento da crise fiscal); e, por fim, aos mecanismos de articulação gerados a partir das gestões urbanas para estimular a participação social e a ação empreendedora no estímulo ao desenvolvimento socioeconômico local. Cumpre esclarecer que não se cuidará de analisar as experiências participativas e empreendedoras, mas buscar-se-á evidências de que no cumprimento do orçamento municipal, através de suas funções e programas, as gestões urbanas demonstrem estar destinando maiores atenções a estas questões, para as quais, maiores disponibilidades orçamentárias são signos primeiros do tratamento dispensado<sup>8</sup>.

Ciente de realidades pretéritas, que sempre demonstraram as dificuldades que o Brasil enfrentou ao tentar, sob a tutela de regimes políticos mais frouxos ou mais centralizadores, trilhar a dupla via do desenvolvimento socioeconômico interno e o da inserção autônoma na ordem econômica internacional, este trabalho de tese procurou realizar numa primeira fase do presente estudo (os três primeiros capítulos), uma revisão teórica e conceitual das funções do Estado no contexto da evolução capitalista<sup>9</sup>. De forma a possibilitar uma base primeira de comparações distintivas entre o Estado nas formações de capitalismo avançado e o Estado numa visão peculiar da progressão do capitalismo dependente assimilado pelo Brasil. Neste sentido, o trabalho de tese imprescinde deste suporte revisional propiciado pela abordagem histórico-estrutural, no intuito de contribuir no ressaltar de diferenças que julga importantes nestes dois modos de evolução capitalista. Ressalte este, essencial para o estabelecimento de inferências lógico-dedutivas, que se colocam como antecedenças fenomenais a interferirem nos pressupostos a justificarem o presente processo de investigação.

Assim, no Capítulo 1, realizou-se uma revisão mais imbricada das funções do Estado nas sociedades capitalistas metropolitanas e/ou avançadas. Funções estas, determinadas não só pela necessidade de intervenção no sistema econômico e na regulação social, mas também como determinações emanadas de uma complexidade crescente da necessidade de ordenamento jurídico a regular direitos e deveres individuais e coletivos. Assim como, da expressão que o contexto espacial foi ganhando na medida em que as cidades se

---

<sup>8</sup> Ou seja: verificar se na prática a descentralização política implicou em melhoria da situação financeira do município.

<sup>9</sup> Não em termos de uma dissecação de teorias políticas disponíveis acerca da função estatal, mas da identificação de aspectos pontuais (convergentes ou não) entre as citadas teorias, no que tange a imprescindibilidade, mesmo que a contragosto de algumas delas, do ente estatal como orgânico social. Neste sentido, uma crítica à teoria do comportamento do consumidor, emerge como bastante oportuna, na medida em que tenta capturar, nas inconsistências do sistema de livre mercado como paradigma de uma sociedade auto-regulada, as questões viscerais justificativas da intervenção estatal.

transformaram em vetores do desenvolvimento capitalista. A necessidade desta revisão teve o fito de evidenciar os aspectos mais importantes na evolução sinuosa da função estatal nas citadas sociedades, os quais foram tomados como parâmetros para contraste com os aspectos mais salientes destacados na análise realizada no Capítulo 3, relacionado à peculiar origem republicana do Estado Brasileiro, fortemente calcada na constituição norte-americana de 1850.

No Capítulo 2, procedeu-se a uma revisão acerca da evolução do papel estatal numa sociedade originalmente estamental como a brasileira. Estado que assumiu, com a sua soberania republicana, a condição de um agente legitimador da relação capitalista supletiva e dependente do comércio exterior que o Brasil ostentava na sua condição anterior de colônia e de império. Nos seqüenciamentos a este primeiro ciclo político republicano, mostra-se, que embora os esforços feitos no sentido de direcionar a política estatal para a desafiadora dupla missão de estimular o desenvolvimento socioeconômico interno e o de inserir o País numa ordem internacional de maior expressão, levaram a ápices de crises. Em geral, decorrentes de intervenções assimétricas<sup>10</sup>, que desconsideraram os fundamentos mais gerais (integração e coordenação política, entre as esferas de poder), que caracterizaram o desenvolvimento das sociedades capitalistas avançadas. Isto, independente de se tratarem, internamente, de regimes políticos centralizadores ou descentralizadores. Neste sentido, um tratamento assimétrico, ora excessivamente liberalizante, ora pouco sensível à importância das gestões municipais, enquadra-se, enquanto possibilidade, num referencial angular para uma análise a ser processada no capítulo seguinte. Em essência, o que se quis mostrar, foi que apesar de um pendor à imitação de cartas constitucionais de sociedades mais avançadas, as virtudes subjetivas desejadas como modelo político discreparam-se, objetivamente, no exercício da práxis política. Ao final do capítulo, apresenta-se uma seção conclusiva, acerca dos diferentes ciclos políticos analisados, buscando-se ressaltar, entre eles, as similitudes, as diferenças e, sobretudo, as antíteses que eles produziram, ao se compararem as idealizações com os resultados efetivamente obtidos. Este arremate, possível com parâmetros elencados no Capítulo 1, foi utilizado para estabelecer, a partir de um contexto das comparações realizadas, os elementos a comporem a base lógico-dedutiva necessária a uma análise crítica dos desdobramentos que decorreram do mais recente ciclo de descentralização, iniciado com a Constituição de 1988, que foi o alvo do capítulo seguinte.

---

<sup>10</sup> Desvios gradativos, no tempo, dos preceitos teóricos corretivos da crise política, mimetizados no curso da práxis política.

O cerne das análises realizadas no Capítulo 3, foca-se nos acontecimentos que precipitaram a abertura democrática, a mobilização da Constituinte e a promulgação da Constituição de 1988. De um modo geral, grande parte dos diagnósticos realizados acerca destes acontecimentos, interpretam-nos a partir de uma geratriz de intervenções equivocadas dos Governos Militares (tanto no plano político, quanto no plano econômico). Equívocos, que conduziram à abertura democrática e à mobilização de uma Assembléia Constituinte bastante sensibilizada para legar um novo ordenamento político ao País. Que, sobretudo, representasse um realinhamento dos fundamentos de democracia política com os de democracia econômica. Destas conjunções, surgiu a concepção de uma Carta Constitucional íntegra e formalmente rica, em termos dos citados fundamentos, e, sobretudo, prodigamente descentralizadora em direção a estados e municípios. Conferindo-lhes, principalmente aos municípios, autonomias administrativa e financeira (inclusive com competência para legislar sobre matéria tributária de interesse local).

Não obstante, reconheça-se o alcance que estas mudanças representam, o que se quis mostrar foi que elas aconteceram diante de uma evidência muito forte de uma alegada crise fiscal que enfraqueceu o Poder Central e que entronizou, até meados dos anos 90, o perfil do Estado Mínimo. Estas condicionantes que ostentam potencial para apequenar as assinalações inovadoras e meritórias do texto constitucional, não deixam de estar sujeitas a mecanismos de repetição das mesmas assimetrias registradas nos diversos ciclos políticos (analisados no Capítulo 3), desde o início da República. Entre elas, assoma a possibilidade de que a descentralização tenha representado, materialmente, uma transferência precarizada de autonomia administrativa e financeira aos municípios, agravada por uma considerável assunção de encargos no atendimento de demandas públicas.

Com o esgotamento da tese do Estado Mínimo (meados dos anos 90), dando lugar a um entendimento de que o Estado Brasileiro deveria convergir para uma adequada dimensão de seu papel intervencionista e regulatório na sociedade e na economia (Estado Necessário), percebe-se um movimento de recentralização<sup>11</sup>. Isto, em termos de tendência a uma maior coordenação, por parte do Poder Central, das políticas públicas, de cunhos econômico e social, que envolve uma remontagem do aparelhamento estatal.

---

<sup>11</sup> Ver BRESSER PEREIRA, Luís C. (1994). Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34. Ver ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da Descentralização – Mais democracia e eficiência das políticas públicas? “in” RBCS, N° 31, ano 11, páginas 44-66. São Paulo-SP, 1996.

Estas mudanças bruscas (de origens internas e externas), ocorridas num lapso de tempo relativamente curto, implicam, efetivamente, na necessidade de reconfigurações e adaptações das estratégias políticas. Na proporção em que estão a exigir, no âmbito da gestão municipalista, uma considerável capacidade gestora para articular o subjetivismo (ou idealismo objetivo) que rege a condição *ex ante* do planejamento político, com a realidade material *ex post* que rege a execução das políticas públicas. Ou seja: requerem a capacidade para aproximar, da melhor forma possível, o planejamento gestor (na concepção ideal) para a esfera do real e do possível. A um só tempo, estimulando o aprendizado da responsabilização social e da cidadania para o entendimento de que a razão material é imperativa, inerente ao atendimento de demandas públicas, em tese, está sujeita aos limites impostos por uma crise fiscal que se rebate mais visivelmente na dimensão local.

Por estas razões, uma parte deste capítulo foi destinada à consideração de uma análise combinada das avaliações mais recentes acerca dos impactos (positivos e negativos) que a descentralização política vem provocando no foco específico da gestão municipalista, com as conclusões que este estudo extraiu das análises que processou no Capítulo 2. O silogismo metodológico adotado se justifica em virtude de que o conteúdo das premissas já apresentadas neste intróito foi construído ante a admissão de um quadro preexistente de determinações mais pretéritas que as contidas no corte temporal que demarca os antecedentes que levaram à Constituição de 1988 e aos novos e ainda precários moldes de relacionamento entre as esferas do poder público estatal. Deste modo, o tratamento dado a questões nucleares e implicativas neste novo circuito de relações políticas (crise fiscal, competição municipalista, governança urbana, governabilidade, terceiro setor, empreendedorismo, ativismo social, etc.) mostra, no nível lógico-dedutivo, a síntese das conclusões extraídas deste processo analítico mais abrangente, no que respeita a possíveis infirmações ou confirmações das hipóteses apresentadas. A pertinência parcial ou integral dos pressupostos firmados neste capítulo, neste nível, é levada como referencial para as inferências empíricas a serem processadas no capítulo a seguir.

O Capítulo 4 transfere para o campo das verificações empíricas, grande parte dos pressupostos e dos questionamentos desenvolvidos ao longo do Capítulo 3, passíveis de serem testados, também, quantitativamente, através do método estatístico. Nele, a importância dos dados e informações relativos aos elementos constitutivos da execução orçamentária afeta à competência estrita do Poder da União (receitas correntes, receitas tributárias, receitas previdenciárias, receitas de capital, despesas correntes, despesas de custeio e de capital,

transferências correntes e de capital, etc.) foram usadas estatisticamente para responder, num recorte temporal longo (1975-2002), em que extensão o discurso da crise fiscal afetou, no tempo, as transferências constitucionais devidas a estados e a municípios. Esta verificação (realizada ao nível de processo estatístico dedutivo), fundamental para a negação ou aceitação da primeira hipótese retro apresentada, complementou-se com análises estatísticas inferenciais (teoria da correlação e análise de regressão) que objetivam, diante da tese correntemente aceita de que descentralização política implica necessariamente em descentralização fiscal, aferir o relacionamento entre variáveis como, por exemplo: arrecadação tributária e PIB e transferências correntes e PIB. Estes procedimentos foram necessários para uma avaliação de como se processou e de como evoluiu no tempo, ao nível do Poder Central, a transferência material de recursos disponibilizados à governança urbana (transferências constitucionais). De forma a se poder emitir (na análise de resultados, alvo do Capítulo V) uma posição conclusiva sobre uma possível transferência precarizada, no tempo, de encargos e de recursos.

Os dados relativos à evolução da carga fiscal e a tipologia de tributos existentes correlacionados à evolução do PIB brasileiro supõe-se possuírem indicações para a análise dos processos alternativos que o Poder Central vem gerando, em termos de desempenho fiscal (com sua competência exclusiva para criar tributos), para contornar a conjuntura de crise financeira, ao longo do tempo.

No tocante às despesas realizadas, seguindo-se processos estatísticos semelhantes, mostra-se o comportamento dos gastos governamentais (via execução de despesas), por função, em relação ao PIB. As quais forneceram informações importantes para a avaliação da questão relativa ao tamanho do Estado, admitindo-se que o comportamento dos gastos expresse, pela destinação dos recursos, uma percepção de seu papel e de sua dimensão no tempo (reduzido ou expandido). Estas verificações subsidiaram as análises de resultados, no tocante ao curso mais recente de tendências que se encaminharam da idéia do Estado Mínimo para a do Estado Necessário. E, conseqüentemente, possibilitaram conclusões relevantes, acerca do encaminhamento a uma maior coordenação política a ser exercida pelo poder Central, de grande relevo para a questão do reforço ao pacto federativo, ante os riscos que as influências externas da globalização representam, a partir do marco local, para o seu enfraquecimento.

A segunda parte (Seção 4.2) do Capítulo 4, volta-se, primeiramente, para verificações empíricas no espaço específico das gestões estaduais e urbanas. O método se assemelha ao realizado na primeira parte para o Poder Central, tomando-se, inicialmente, as informações



relativas à execução orçamentária (receitas, despesas, repasses constitucionais, PIB's municipais, etc.) de um estado representativo de cada uma das cinco regiões brasileiras. Para cada estado selecionado, analisam-se os desempenhos de três ou quatro municípios (com tamanhos populacionais diferenciados) que os integram<sup>12</sup>. A finalidade foi a de avaliar os desempenhos obtidos em cada um destes entes federativos, em um corte anterior e posterior a 1988, mostrando-se os impactos produzidos na materialidade da governança urbana em decorrência das maiores autonomias financeira e administrativa que lhes foram concedidas e, sobretudo, como vem se comportando, ao longo do tempo, o repasse das transferências constitucionais devidas pela União. Este procedimento se objetiva na obtenção de um senso crítico acerca dos impactos mais comuns sobre os municípios brasileiros de todos os quadrantes, que permitam conclusões com força para a generalização.

Em seguida, mais especificamente (Seção 4.3), analisam-se os impactos sobre os municípios que integram a Região Metropolitana do Recife, utilizando-se procedimento similar aos descritos anteriormente, e dados relativos à execução orçamentária (receitas, despesas, transferências, etc) de quatro municípios metropolitanos: Recife, Cabo, Olinda e Itapissuma. A utilização desta base de informações possibilitou a geração de parâmetros, que são utilizados na análise dos impactos financeiros sobre cada um dos municípios metropolitanos e interioranos analisados. Entretanto, na medida em que a ação política se materializa através dos gastos realizados no atendimento das demandas públicas, então, ao menos quantitativamente, os resultados estatísticos serviram como indicações para avaliar impactos sociais, sobre o prisma das aplicações de recursos. O desempenho autônomo de cada município na geração de receitas, também se objetivou por gerar parâmetros obtidos estatisticamente que são discutidos no capítulo seguinte.

No Capítulo 5, discute-se os resultados obtidos das análises e inferências estatísticas realizadas no capítulo antecedente, combinadas com as conclusões lógico-dedutivas processadas no Capítulo 4, sob o prisma das questões implícitas aos pressupostos da tese, entre outros: o marco da crise fiscal na dimensão do Poder Central e dos estados e municípios; as implicações desta crise nos padrões de governança urbana e de governabilidade (não se trata de uma análise de variáveis políticas, mas simplesmente de uma ponderação acerca dos impactos da crise maior, numa sintomatologia de crise continuada para estados e municípios);

---

<sup>12</sup> Região Norte – Estado do Pará (Abaetetuba, Castanhal e Marabá); Região Centro-Oeste (Abadiania, Caldas Novas e Rio Verde); Nordeste – Estado de Pernambuco (Cabo, Itapissuma, Garanhuns, e Canhotinho); Sudeste – Estado de São Paulo (Arujá, Guarulhos, Ribeirão Preto e Coroados) e Região Sul – Estado do Rio Grande do Sul ( Alecrim , São Leopoldo, Caxias do Sul e Lajeado).

a competição municipalista; a sintonia da gestão urbana com as relações público/privado, entre outros. As análises de caráter mais específico relacionadas ao mister da gestão urbana foram centradas para o estudo de caso das relações complexas e imbricadas entre os municípios na ambiência metropolitana do Recife.

A condução das análises efetuadas no percurso das abordagens mencionadas, consideradas em cada um dos capítulos descritos, desenvolve-se a partir de uma metodologia estruturada em cinco eixos de investigação. No primeiro deles, busca-se, numa revisão das teorias acerca das origens do Estado Moderno, capturar os fundamentos que estabeleceram a justificação política, a justificação jurídica para a intervenção do Estado no sistema econômico (as teorias econômicas clássica, neoclássica, keynesiana e a escola marxista) e, sobretudo, a sua função mais íntegra como orgânico social.

Este processo abreviado de uma derivação do Estado Moderno constitui a modelagem de uma visão geral e, de certo modo, recortada (conseqüentemente, incompleta), porém bem mais apropriada ao mister de captar as origens de estados nacionais que comandaram a evolução capitalista (de capitalismo avançado), a servir de contraponto (ou referencial analógico) para avaliar as condições em que se originou o Estado Brasileiro. O método utilizado consiste em retirar de marcos teóricos estanques (da ciência política, da ciência econômica, da sociologia, da ciência jurídica, etc), uma visão mais coesa do Estado como uma construção histórica conformada por determinações bem mais complexas que as extraídas de uma corrente estritamente político-econômica<sup>13</sup>.

O segundo eixo trata de uma recuperação e revisão dos ciclos “descentralização/centralização” desde a Primeira República até 1985 (abertura democrática). A finalidade desta revisão crítica foi a de obter uma síntese das relações causa/efeito, de cunho repetitivo, que conferem um grau de previsibilidade aos possíveis desdobramentos do ciclo político mais recentemente em vigor (1988).

As conclusões retiradas deste constructo comparativo entre os ciclos políticos até 1985<sup>14</sup> foram, de modo concomitante, cotejadas com os referenciais conclusivos processados na análise do primeiro eixo. De modo a possibilitarem uma posição final acerca dos aspectos convenientes e inconvenientes de se preservar, no caso brasileiro, uma propensão histórica de tentar a superação das crises políticas e econômicas internas, calcando-se nos modelos,

---

<sup>13</sup> Ou seja: trata-se de destacar em cada uma destas visões teóricas a inevitabilidade da presença do Estado como orgânico social.

<sup>14</sup> O ano de 1985 pontificou como um marco da reconstrução do arcabouço político do País, não obstante tal reconstrução guardasse influências conservadoras de uma fração da classe política, ainda resistente a mudanças profundas.

tendências e adaptações importadas de nações com configurações sociais e políticas compatíveis com sistemas econômicos de capitalismo avançado. Esta diagnose final também se presta como referencial para verificar prováveis repetições das citadas intervenções assimétricas no ciclo descentralizante iniciado em 1988.

O terceiro eixo de análise se volta para a consideração do ciclo descentralizante iniciado com a Constituição de 1988. A linha de investigação adotada, a exemplo das anteriores, desenvolve-se com o recurso ao método histórico-estrutural, por se mostrar mais apropriado, em função da existência de uma produção considerável de estudos e análises já realizadas sobre este ciclo mais recente da vida econômica e política brasileira. A consideração destas análises foi fundamental para fornecer a base crítica e os pontos de argumentação implícitos à temática da tese. Metodologicamente, este eixo principal foi desmembrado em quatro sub-eixos de atenção analítica que se focalizam para: a) as razões fenomenais que determinaram o ciclo descentralizante, quer sejam em termos de fundamentações internas, quer sejam em termos de ordenamentos externos; b) as concepções teóricas que resultaram nas modelagens de um Estado (Poder Central), inicialmente “Mínimo”<sup>15</sup> e que, posteriormente, recuperaram a importância do ente estatal<sup>16</sup>; c) as interpretações e avaliações processadas a partir de 1988, acerca dos rumos seguidos pela descentralização política e reforma do Estado Brasileiro<sup>17</sup>; e, d) um escopo conclusivo, através do qual, o presente estudo mostra, numa base de fundamentação de caráter lógico-dedutivo, as assinalações meritórias que estas experiências registram<sup>18</sup>, bem como ressalta, as críticas ao discurso vazio que preserva no tempo, a repetição dos mesmos vícios e erros do passado e a atitude míope para com o enfrentamento de desafios seculares.

No que respeita a este último sub-eixo, vale destacar que seu caráter lógico-dedutivo se complementa com as conclusões e confrontações realizadas nos dois eixos anteriores, que permitiram a condução e verificação das proposições apresentadas, possibilitando, no marco estritamente qualitativo que estas inferências autorizam, ressaltar os aspectos positivos e negativos que este novo ciclo político revela.

O quarto eixo de análise, quebra a rotina dos três eixos anteriores ao consagrar a análise empírica como metodologia a complementar e a dar maior respaldo às verificações e

---

<sup>15</sup> Em termos de aparelhagem e de intervenção no sistema econômico.

<sup>16</sup> Ao admitirem a necessidade e o desafio da definição de uma dimensão adequada da sua estrutura e de seu papel de co-agente no sistema econômico.

<sup>17</sup> No que respeita aos postulados e aos resultados obtidos nas relações e nas repartições de competências e de encargos entre as três esferas do poder estatal.

<sup>18</sup> Em termos de atribuições mais compartilhadas entre os entes federados e que precisam ser estimuladas.

análises lógico-dedutivas – em nível qualitativo e num patamar bem mais elevado de abstração – processadas no eixo anterior. Servindo-se do método estatístico para analisar e reduzir as formulações complexas estruturadas em conceitos político-econômicos (como, por exemplo, a questão do tamanho do Estado Brasileiro); ou políticos (como a ênfase em questões como a governabilidade), ou ainda os de ordem econômico-administrativa (como os relacionados à governança ou à crise fiscal), este eixo traz para o campo do mensurável e do aferível, a possibilidade de verificar a transformação de idealizações e de intenções virtuosas da descentralização política em resultados concretos, salientando a compatibilidade (ou não) do discurso com a práxis política.

Deste modo, num primeiro nível, os dados e as informações relativas ao curso histórico da execução orçamentária do Poder Central (receitas correntes, tributárias e de capital, transferências correntes e de capital, despesas correntes, de custeio e de capital, etc.) e outras de cunho econômico (como a evolução do PIB, a evolução da carga fiscal), foram utilizadas para comprovar, quantitativamente, relações de causa e efeito enunciadas num nível teoricamente elevado de abstração.

Por outro lado, questões mais complexas como, por exemplo, a que postula que os maiores impactos da crise fiscal se rebatem mais profundamente sobre a estrutura orgânica do Poder Central, pode ser verificada através de método estatístico mais elaborado (teoria da correlação e análise de regressão). Haja vista que, arrecadação tributária, evolução da carga tributária do Poder Central e a evolução do PIB, por exemplos, apresentam graus de relacionamento bastante fortes, de modo a permitirem um juízo quantitativo acerca desta afirmação.

São questões tratadas, portanto, num nível teórico mais simples ou mais complexo, em virtude de suas estruturas lógicas exigirem conexões mais simples ou mais imbricadas entre os determinantes e as determinações a comporem um fato ou fenômeno, que justificam o uso de métodos estatísticos diferenciados. A finalidade do método estatístico, portanto, é a de extrair das observações e dados empíricos, os graus de conectividade entre a teoria e a realidade dos fatos, entre a intenção da política e a resposta obtida. Não se trata, portanto, de usá-lo para refutar uma tese ou proposição (o que pode até ser possível), mas de usá-lo como instrumento de verificação de desvios no processo de transição do discurso político para a prática.

Isto posto, cumpre esclarecer que o fato de ser possível relativizar ou até infirmar ou confirmar, as virtudes ou defeitos de certos fundamentos relacionados ao tema da

descentralização política, não implica que entre os objetivos da análise esteja a missão de esgotar apreciações outras que fluam de suas inferências estatísticas. Como, por exemplo, o fato de ser possível concluir que a União logrou reverter, parcial ou totalmente, a sua crise fiscal, o que implica no entendimento de melhora da sua situação financeira. Não implica, porém, no subentendimento de que isto venha a se traduzir, do ponto de vista qualitativo, em melhora de seu padrão de gestão, em termos de eficiência e eficácia de suas ações, mas tão somente de que representa uma ampliação potencial. Neste sentido, a pretensão deste estudo é a de demonstrar que os encaminhamentos decorrentes dos nexos entre a organização econômica e os interesses da sociedade, ao se realizarem pela via política, fazem desta última uma dependência material da base econômica que lhe dá sustentação.

Deste modo, o uso das variáveis descritas, disponibilizadas pelos órgãos de apoio à execução orçamentária ou de planejamento da União (STN, SRF, IPEA, IBGE, etc) como elementos de verificação estatística buscam, neste primeiro nível de análise que é a União (Poder Central), no aspecto primordialmente quantitativo, avaliar as condições em que se diagnosticou a crise do Estado Brasileiro (através do desempenho das receitas, da composição da carga fiscal, do déficit público, das transferências de recursos voluntários e constitucionais, etc.)

Um segundo nível de verificações empíricas, volta-se para uma análise centrada especificamente na observação dos entes federados, no que respeita às condições em que receberam as transferências de encargos e de como seus desempenhos (em termos de autonomia administrativa e fiscal) se desenvolveram a partir de então. As mesmas variáveis utilizadas no primeiro nível foram tomadas como referenciais, para as inferências estatísticas, considerando-se as séries relativas às execuções orçamentárias de estados e municípios. Entretanto, para fins de uma melhor sintonia com os propósitos de um estudo de caso, o presente trabalho selecionou a estrutura de observação sobre os municípios e estados elencados na nota de rodapé nº 12.

A seleção do Estado de São Paulo e de mais quatro estados (inclusive Pernambuco), um de cada região, procura mostrar num contexto de hierarquias econômicas regionais, o comportamento evolutivo de receitas, despesas, transferências, etc., num corte temporal iniciado a partir de 1989. O qual visa avaliar as possíveis diferenças no desempenho dos estados-membros com o processo de descentralização política, partindo-se dos históricos antecedentes de desigualdades econômicas regionais. Para cada estado selecionado, determinaram-se quatro ou três pontos de observação (municípios) para avaliar os impactos

fiscais e financeiros sobre o foco municipalista que a Constituição de 1988 entronizou. O primeiro nível hierarquizante, de caráter mais amplo, avalia o impacto para a cada região metropolitana considerada. O segundo deles, obviamente recaiu sobre o município da capital (onde o critério foi econômico e populacional). O terceiro nível de observação, por critérios também econômicos e populacionais, recaiu sobre os municípios metropolitanos, considerados entre os de menores expressões populacionais e econômicas e de reduzido aparato político-administrativo, dentro da citada área. O quarto ponto de observação consistiu de um critério econômico, ao se escolher um município interiorano, dentro de cada estado selecionado, com reconhecida força de polarização econômica sobre municípios vicinais.

Utilizando-se os mesmos processos estatísticos mais simples ou mais complexos, mencionados anteriormente, as verificações empíricas buscaram avaliar questões relacionadas ao enfrentamento da crise fiscal pelos municípios, ao desempenho das gestões urbanas no sentido de ampliar os padrões de governança e de governabilidade, entre outros.

O terceiro nível de verificações empíricas volta-se para um estudo mais detalhado dos impactos da descentralização sobre o espaço metropolitano do Recife (RMR), que constitui o campo de observações que mais de perto interessa ao presente estudo. Este último nível de análise serve-se das variáveis já mencionadas, referentes especificamente à execução orçamentária de quatro municípios metropolitanos (Recife, Cabo. Olinda e Itapissuma) tomados como pontos de observação e às transferências constitucionais e voluntárias repassadas pela União a cada um deles, para avaliar pelos mesmos procedimentos estatísticos (descritivos) já comentados, as questões de ordem mais geral relacionadas à evidência e ao grau de profundidade da crise fiscal, aos desempenhos e alternativas autônomas encontradas ao longo do período de reformas. Entretanto aos serem analisados de forma isolada e conjuntamente, a preocupação foi: a de analisar questões relacionadas, ainda que com o auxílio da lógica dedutiva<sup>19</sup>, à competição municipalista ou às formas de intervenção na economia urbana; ou, ainda, ao perde e ganha decorrente de reconfigurações produtivas no ambiente metropolitano. Para tanto, utilizou-se a base das pesquisas qualitativas realizada pelo IBGE, denominadas de “Informações Básicas Municipais”<sup>20</sup>, para os anos de 1999 e de 2002. Sobre conclusões essencialmente qualitativas que estas permitiram, consideraram-se os

---

<sup>19</sup> Uma vez que, pela extensão da abordagem do estudo, priorizou-se a análise da descentralização política pelo prisma da descentralização da política fiscal, razão pela qual as especificidades acerca de processos competitivos entre municipalidades e a avaliação das experiências locais foram sacrificadas.

<sup>20</sup> Trata-se de informações relativas aos instrumentos disponíveis à gestão urbana, às descentralização e desconcentração administrativas, aos mecanismos de cooperação no meio urbano (institucionais e participativos), aos avanços nas políticas sociais, etc.

impactos financeiros decorrentes das transferências correntes constitucionais e das transferências voluntárias, bem como das receitas autônomas municipais, na configuração e na influência produzida sobre os resultados alcançados sobre as gestões urbanas.

O quinto eixo de análise consiste de um método de confrontação entre o discurso e práxis (método comparativo). Vale ressaltar que ele se encerra dentro de um contexto metodológico essencialmente silogístico, no qual as análises efetuadas no primeiro eixo (relativas à formação dos estados nas economias avançadas, abordadas no Capítulo 1) são comparadas com as do segundo eixo (a formação republicana do Estado Brasileiro, abordadas nos Capítulos 2), produzindo uma base de argumentação para discutir as questões relativas ao terceiro eixo (a reforma constitucional de 1988, tratada no Capítulo 3). Utilizando-se das conclusões lógico-dedutivas processadas no terceiro eixo e das conclusões extraídas das análises empíricas efetuadas no quarto eixo (verificações empíricas, processadas no Capítulo 4), nele, efetivamente são discutidas, de forma combinada e conseqüencial, os resultados de avaliação de pressupostos de natureza *ex ante* e de pressupostos inerentes ao âmbito do próprio ciclo político analisado.

Estas convergências, do ponto de vista de presunção assumida pelo projeto de descentralização política de conseguir decantar as virtuosidades implícitas num escopo teórico ou ideal de conquistas sociais e econômicas, firmou-se diante de um pressuposto de continuidade de ritos políticos (processos legislativos complementares à Lei Maior), que mantivessem a estrutura do pacto. O qual pressupôs a criação e/ou aperfeiçoamento de dispositivos jurídico-constitucionais capazes de transformá-las, por processos tentativos e ajustáveis no tempo, em sublimações materializadas de uma sociedade civil em paradoxal harmonia com seus conflitos<sup>21</sup>. Entretanto, ainda que desejáveis, estas expectativas são aprioristicamente colocadas aqui em *status* de suspeitosa fragilidade factual. Principalmente, porque a política descentralizante no Brasil vem se evidenciando como um campo de experiências de grande dinamicidade e que exige uma análise em níveis, de forma a se perceber de modo mais claro possível, os padrões de relacionamento entre os entes federados após 1988 e, em seqüência, a cada transformação nestes padrões.

Deste modo, o Estado Brasileiro na qualidade de Poder Central, passou a ser um ponto de partida para um processo de análise em níveis, sendo ele mesmo o primeiro e crucial nível a poder fornecer evidências empíricas sobre os desdobramentos da descentralização institucional e política que se deflagrou a partir de então.

---

<sup>21</sup> Enquanto tegumento a abrigar conflitos e interesses de classes.

## CAPÍTULO 2

### **O Estado e o seu caráter dual enquanto orgânico social : uma análise fusionada de seus possíveis fundamentos**

A reconceituação do papel do Estado, em anos recentes, vem assumindo uma importância paradoxal para as economias, não só do denominado mundo capitalista, como também para nações de ideário socialista. Estas, que até bem pouco tempo, empunhavam a bandeira da planificação econômica como alternativa para o desenvolvimento de sociedades mais justas e como manifesto de apostasia e descrença nas leis do livre mercado prevalecente entre as primeiras, hoje se vêm às voltas com a necessidade de rever conceitos e de se adaptar e de se incorporar aos grandes fundamentos das economias de mercado do ocidente. Neste contexto, a China pontifica como um exemplo peculiar de ocidentalização econômica, permeado com a defesa intransigente de seu aparato jurídico-constitucional comunista, mormente seja incontestado o soçobrar vigoroso das experiências socialistas no mundo.

O caráter dual e inusitado dessa re-conceituação advém do fato de que, em que pese uma perda de força de grande parte da plataforma ideológica e da dialética socialista, a partir dos anos 70, o papel do Estado que resultou como síntese do processo contínuo da escalada do capitalismo, também se debilitou com o tempo. Os anos noventa testemunharam uma convergência dos debates acerca dos novos papéis reservados aos estados nacionais no contexto da dinâmica capitalista. A qual, de per si, revela-se (*vis a vis* com os papéis destes) enfrentando um *contradictio legis* no que se refere ao liberalismo econômico que ressurgiu com ânimo renovado (neoliberalismo) a partir de meados dos anos 70, para, gradativamente, ir perdendo força, com o passar dos anos 80 (SASSEN, 1993,1994; HEILBRONER, 1994; STORPER, 1994, *op. cit.*; LEAL,1991; OFFE 1974, *apud* CARNOY, 1999) .

O intuito deste capítulo é, pois, o de tentar empreender uma breve revisão teórico-conceitual das contribuições que alicerçaram o construto compreensivo das relações estabelecidas entre o modo de produção capitalista, a força de trabalho e o papel do Estado como orgânico destas relações. Mais que isto, no entanto, se revela a necessidade de rememorar, de uma forma consistente e crítica, os desdobramentos mais complexos da função estatal, à proporção em que o desenvolvimento capitalista impôs a necessidade crescente de políticas públicas, notadamente, de políticas públicas urbanas (HABERMAS, 2000; RIBEIRO,1994; PRETECÉILLE,1994; ROLNIK,1994).



Assim, o desenvolvimento exploratório do tema relativo à descentralização política e institucional envolve uma consideração das antecedenças fenomenais que elegem-na como uma tendência atual e generalizada na orientação política das economias centrais e periféricas, as quais flexibilizam-se para atingir, na dimensão da gestão local, os benefícios de um maior grau de aproveitamento e uma maior ampliação do raio de ação das políticas públicas.

Nas seções em seqüência, realiza-se um esforço de síntese eminentemente teórico e, na medida do possível, cronológico, que se objetiva no sentido de evidenciar os principais fundamentos a embasarem a origem da função estatal em vários prismas analíticos: no arcabouço ideológico do capitalismo e nas análises mais apartadas do estrito viés econômico (a teoria política e a teoria sociológica). Por último, numa sistematização convergente das análises em referência, intenta-se fornecer uma análise do espaço físico como determinante ontogenético, não só da função estatal, como de resto, da organização socioeconômica.

Paralelamente à descrição destas correntes teóricas, são introduzidos, quando cabível, os argumentos e as críticas (positivas ou negativas) julgados pertinentes, a partir dos quais, espera-se, contribuam para enriquecer uma visão da função estatal de caráter mais amplo e menos encilhado aos crivos teóricos específicos e estanques que distinguem cada uma destas visões.

Por ser oportuno, iniciam-se as referidas exposições analíticas com uma breve consideração acerca dos primados das teorias clássica, neoclássica e keynesiana, bases do capitalismo e do liberalismo econômico. Pois, em tese, foi a partir destes que o Estado Moderno emergiu como uma derivação, originalmente espúria e indesejável, mas irrecusável. Isto em decorrência de um reconhecimento de que as leis de mercado não dispunham das forças que os apologistas do *laisser-faire* julgavam suficientes para regular as relações entre consumidores e os agentes econômicos encarregados da produção (MELO, 1982, p.14-16; DWECK, 1996, p.1-2).

Cumpré ainda acrescentar, que no tocante à breve apreciação analítica das formulações neoclássicas, procura-se desenvolver, a partir dos fundamentos teóricos do contraditório ofertado pelo ideário socialista-marxista, as convergências e as divergências, entre as duas correntes de pensamento, de forma a se obter um quadro referencial acerca da evolução do papel do Estado. Isto, na medida em que as relações entre capital e trabalho foram exigindo dele uma capacidade para mimetizar-se, assimilando novas atribuições impostas pelos desequilíbrios decorrentes do desenvolvimento tecnológico e da conseqüente intensificação

do uso de bens de capital em oposição a uma redução gradativa do fator trabalho na composição de um bem produzido.

## **2.1 - A DERIVAÇÃO DO ESTADO: um breve esforço de sistematização das relações entre capital e trabalho como fulcros da organização da sociedade e do espaço**

A transição do Estado Absolutista para o Estado Moderno não se processou sem traumas, com o advento do capitalismo mercantil, e várias são as correntes de pensamento que interpretam esta mudança como o resultado da evolução natural da lógica do capital que, gradativamente, cooptou o Estado como orgânico das relações entre capitalistas e trabalhadores.<sup>22</sup> Entre tais correntes de pensamento cabe considerar o contributo teórico da “escola derivacionista” que concebeu a gênese do Estado Moderno como uma derivação do conceito de capital. Ou seja: o estado como produto da concorrência entre capitais, instrumentalizando a reprodução da expansão capitalista ao se ocupar da geração de investimentos e infra-estrutura exigidos por este e se ocupando também da regulamentação e resolução de conflitos entre capital e trabalho, com vista ao desenvolvimento das condições para uma projeção dos interesses capitalistas além das fronteiras nacionais.<sup>23</sup>

Uma outra variante da “escola derivacionista alemã”, ainda que entronizando as relações entre capital e trabalho, como princípio gerador do Estado, atribui às pressões dos trabalhadores sobre as iniquidades do capital, o papel de elemento causal a exigir a intervenção do estado.

Em ambas as visões despontam as idiossincrasias resultantes, numa instância primeira, das relações desiguais entre capital e trabalho, que legitimam o sistema de propriedade capitalista e o jugo da classe trabalhadora a este sistema de posses que só lhe concede a propriedade de sua força de trabalho. Resta-lhe a condição de trabalhador, que se converte em salvo conduto para o credenciamento ao salário, o qual, por sua vez, converte-se em votos monetários que lhe abrem as portas do mercado consumidor. Reside, pois nesta aproximação do enfoque característico das escolas de inclinação socialista-marxista, o principal ponto de apoio para buscar uma convergência de seu ideário com as bases teóricas professadas pelos defensores do sistema de livre mercado (liberalismo econômico).

---

<sup>22</sup> CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. São Paulo-SP, Editora Papyrus, p.167-194, 1999.

<sup>23</sup> (ALTVATER, *apud* CARNOY, op. cit, p. 164-166).

Embora não se possa reconhecer no arcabouço teórico dos economistas neoclássicos<sup>24</sup> os mesmos princípios motores para a derivação do Estado (a luta de classes, decorrente das tensões entre capital e trabalho) presentes nos cabedais socialistas-marxistas, enxergam-se contradições comuns em ambas as correntes de pensamento, as quais estigmatizam o não trabalhador (nas escolas socialistas) e o não consumidor, agente não configurado na teoria do comportamento do consumidor.<sup>25</sup> Assim, ainda que não se possa caracterizar uma derivação do Estado por uma ótica exclusivamente originada no pensamento liberal, parece ser possível percebê-lo como uma instância relativamente autônoma.<sup>26</sup> Concitada a intervir no campo econômico para resolver e mediar conflitos que extrapolam a simples arena da luta de classes entre capitalistas e trabalhadores, que compõe o pensamento socialista, porquanto em adição a tais intervenções, ele é chamado a atuar num universo mais amplo de conflitos sociais, que agrega os desassistidos e marginalizados pelos sistemas de produção e de consumo capitalistas. Por estas razões, a revisão conceitual das funções do estado, como mencionado no início deste capítulo, inicia-se pela apreciação dos fundamentos neoclássicos, em virtude de serem estes os elementos basais a darem consistência ao recrudescimento recente do liberalismo econômico (neoliberalismo) e de se relacionarem, de alguma forma, aos objetivos da descentralização política.

### **2.1.1 - A operacionalização do sistema de livre mercado no modelo teórico neoclássico e a crítica socialista-marxista**

O pilar de sustentação de todo o edifício teórico neoclássico ao dar conta de um modo de produção tipicamente capitalista se fundou na crença de que o consumo determina e escalona, pelo rol das necessidades individuais e, aditivamente, pelos requerimentos das demandas coletivas, a produção e oferta de bens e serviços. Este fundamento basilar ampara-se, por sua vez, em um princípio de conduta individual que se firma no pressuposto de racionalidade do consumidor (a lei psicológica fundamental de SAY). Ou seja, de posse de um determinado nível de renda, o consumidor tem ciência de que é alcançado por restrições orçamentárias ditadas pela quantidade de unidades monetárias que se vinculam ao seu nível de renda. Destarte, impõe-se para o consumidor um processo de escolhas em que renúncias e preferências são pesadas e avaliadas, com o intuito de que ele estabeleça uma escala de

---

<sup>24</sup> Tomou-se o termo neoclássico, por conveniência expositiva, como extensão das escola clássica.

<sup>25</sup> O indivíduo à margem do mercado de consumo.

<sup>26</sup> Bastante convergente com o pensamento socialista de Klaus Offe, que percebe no Estado uma autonomia relativa para administrar as crises. Ver (CARNOY, 1999, opus cit.) .

prioridades fixada em critério de utilidade marginal dos bens priorizados em sua pauta de consumo (SAY, 1983; WALRAS, 1983; MARSHALL, 1982)

O indivíduo maximiza a sua função utilidade na proporção em que a relação entre o dispêndio com cada um dos bens finais da sua pauta de consumo e seus respectivos preços se equalizam com a obtenção de um mesmo quociente. Isto estabelece um mapa final de curvas de indiferença, que expressa em termos de diferentes níveis de renda, as composições alternativas (em termos quantitativos) de uma cesta de produtos, bens e serviços que trarão níveis de satisfação e de utilidades idênticos, tornando indiferente para o indivíduo consumir a cesta A, a cesta B ou quaisquer das demais cestas alcançadas pelo mesmo nível de renda, que ele aufera. Por consequência, na medida em que bens e produtos intermediários e de capital derivam-se, como utilidades ou meios de produção, na elaboração de bens, produtos e serviços finais, o consumidor, por vias indiretas, também é o determinante das necessidades de produção destes tipos específicos de produtos, bens e serviços.

Estes mecanismos implícitos no comportamento individual do consumidor determinando e priorizando escolhas, a partir de limitações em seu poder aquisitivo, também impulsionam os agentes econômicos responsáveis pela organização do sistema produtivo em um dado mercado. Os quais, na qualidade de indivíduos pensantes, assimilam pelo princípio de extensão da lógica racional que move o consumidor ao definir escolhas, o caráter aditivo e agregativo das necessidades coletivas de consumo. Assim, as grandes questões da organização econômica - O que produzir? Para quem produzir? Quanto produzir? Como produzir? – são respondidas e estruturadas a partir do conhecimento que os agentes produtivos têm de necessidades, aspirações e desejos de uma sociedade naturalmente compelida ao consumo.

Colocada desta forma bastante objetiva e até romântica, a teoria econômica que evoluiu a partir dos economistas utilitaristas marginalistas, passando pelos das escolas clássica e neoclássica, revestiu-se de uma lógica operativa que produziu um ciclo virtuoso na estruturação e organização do mercado (demanda e oferta). Este ciclo firmou a crença na prerrogativa de que este quadro de regularidades, anteriormente descritas, teria capacidade para promover, sem maiores tensões, os ajustes e as condições de equilíbrio (a mão invisível), justificadores do *laisser-faire*, *laisser-passé* preconizado por Adam Smith.

De outro lado, o oferecimento de um contraditório às formulações da escola neoclássica e das escolas que a precederam, partindo dos ideólogos do socialismo, ganhou força com as contribuições marxistas e pós-marxistas. O ponto de ruptura a retirar o homem como centralidade da análise marxiana se dá com a prevalência de uma lógica social da

produção capitalista que se impõe como uma determinação historicamente dada e conhecida, como ressalta Melo <sup>27</sup>:

Contrariamente à abordagem neoclássica, no marco conceitual marxista não se parte do indivíduo e suas preferências enquanto categoria básica de análise. O ponto de partida são as relações sociais da produção e as relações de propriedade que se estabelecem entre os indivíduos e os meios de produção, enquanto agentes de produção. Assim a “dotação individual dos fatores de produção” dá lugar a relações historicamente definidas entre os indivíduos e os meios de produção. A distribuição não é considerada como um dado a priori, ex ante à análise econômica.

Assim, para Marx, toda a centralidade da organização econômica no capitalismo se estrutura pelo lado da oferta, ou seja, através de um modo de produção capitalista que constrange e compulsa a maioria dos indivíduos, ao separá-los em dois grupos distintos – proprietários e não proprietários. Como bem destaca Melo, as formulações marxistas, diferentemente da teoria econômica dos neoclássicos, não entronizam o indivíduo como célula organizadora do mercado, posto que configuram, num ordenamento ontológico e histórico de relações sociais, as posições que os indivíduos deverão ocupar na sociedade e no processo social da produção. Neste sentido, parece ser esclarecedor o enunciado marxista:

Em relação ao indivíduo isolado, a distribuição aparece naturalmente como uma lei social, que condiciona sua posição no interior da produção, no quadro do qual ele produz e que precede, portanto à produção. Originariamente, o indivíduo não tem capital nem propriedade de terra, logo ao nascer é constrangido ao trabalho assalariado pela distribuição social. Mas o próprio fato de ser constrangido ao trabalho assalariado é um resultado da existência do capital e da propriedade fundiária..<sup>28</sup>

Portanto, resulta ser lógico deduzir que, para Marx, o indivíduo só adquire o *status* de consumidor quando é incorporado ao modo de produção capitalista, ou seja, quando ele vende sua força de trabalho ao capitalista em troca de um salário e produz uma mercadoria com valor de uso, sobre a qual incide um valor de troca e, sobretudo, uma mais-valia capitalista. A partir destes fatos, ele perde a centralidade que desfruta na concepção teórica dos neoclássicos, porquanto não se situa nele o ponto de partida da análise marxiana e sim em sua submissão socialmente histórica ao modo de produção no qual está inserido.

O argumento irrecusável da distinção social entre os indivíduos, assume posições mais claras, como salienta Melo, quando Marx sustenta que o modo de produção capitalista ao transformar a grande maioria dos indivíduos (não proprietários) em presas do sistema produtivo pelos vínculos do trabalho assalariado, também subordina a distribuição das necessidades coletivas em bens e serviços supridas pelo sistema de produção, ao crivo das articulações entre capital e trabalho. Deste modo a produção determina a condição de consumidor aos indivíduos que estão vinculados ao sistema produtivo, ao produzir não só o

---

<sup>27</sup>(MELO, 1982, *opus cit*, p. 27).

<sup>28</sup>(MARX, 1982, p.11).

objeto do consumo, mas ao ditar o modo de consumo (definindo as regras para o acesso ao mercado). É, pois, através das relações sociais entre capital e trabalho e da correspondente remuneração destes, na qualidade de fatores de produção, sob a forma de lucros, juros, renda e salários - que se definem os *status* de consumidores e de não consumidores.

Avulta, assim, uma questão de ordem a pôr em cheque todo o corolário de racionalidade implícito nas formulações dos neoclássicos. Tendo em vista que o princípio da restrição orçamentária que atua sobre cada consumidor individual, segundo critérios de diferenciação de renda, constitui uma tese de que a imersão do consumidor no mercado se dá com a generalização de que, indistintamente, todos os indivíduos chegam ao mercado. Ainda que numa antecedência implícita de um quadro de desigualdades e, principalmente, de exclusão social. O grande problema a ser decodificado, a partir da crítica marxista, é o de que indivíduo e consumidor são marcados por distinções econômicas inequívocas.<sup>29</sup> Ou seja: o consumidor é um indivíduo que adentra ao mercado dispondo de renda para expressar pelo “voto monetário” suas escolhas e suas aquisições. Assim, todos os indivíduos não inseridos no conjunto dos indivíduos detentores de renda não são, em princípio, consumidores.

Mas, o que se mostra ser fragmentária, em termos de conduta individual tal como foi exposto, é a tese de que para o consumidor o atributo de racionalidade, num processo de escolhas restringidas pela renda, é o elemento chave e que dá partida ao complexo teórico das formulações neoclássicas. Entretanto, a este mesmo complexo teórico escapa a percepção e a consideração de um outro espaço social, constituído por indivíduos destituídos das condições de acesso à renda e ao ingresso ao mercado consumidor. Que tipo de racionalidade estaria envolvido no comportamento de indivíduos alijados de um processo voluntário de escolhas e satisfações das necessidades materiais? Qual a linha de argumento cabal e capaz, dentro do arcabouço neoclássico, de dar conta da reação racionalmente esperada de indivíduos excluídos do acesso ao mercado? Seria uma conduta de resignação e de paciente espera pela caridade alheia? Ou seria também razoável esperar que indivíduos nesta situação tivessem como resposta racional, a indignação evidenciada por condutas reivindicatórias conducentes a ações mais brandas ou mais fortes, que chamassem a atenção, no meio social em que vivem (cidade, estado ou país), para suas peculiares condições de vidas? Pode ser crível que em meio a tais indivíduos ou grupos de indivíduos inexistassem aqueles compulsados pela destituição de posses a externarem pela violência e pelo desrespeito à propriedade alheia, os seus

---

<sup>29</sup> O desenvolvimento lógico da teoria marxista parte do indivíduo como fator de produção. A figura do consumidor em Marx recebe, portanto, um tratamento subsidiário e adjutório.

descontentamentos com o *status quo* estabelecido e referendado pelos códigos sociais e políticos prevaletentes?

Destarte, o balanço entre as duas correntes teóricas, a par das diferenças analíticas, já assinaladas, deixa margens para o aprofundamento de uma questão relativa a um quadro de desigualdades entre os indivíduos que compõem a sociedade capitalista. Numa primeira análise, o escopo teórico a embasar as formulações clássicas e neoclássicas, tipifica o consumidor como um indivíduo induzido pela lógica racional a estabelecer escolhas relacionadas às suas necessidades de consumo em bens e serviços, mas constringido nestas escolhas pelo seu nível de renda. Por extensão, dentro de um quadro mais complexo de demandas coletivas, no qual os consumidores se distinguem por possuírem diferentes níveis de renda e por possuírem diferentes potenciais de escolhas, parece ser óbvio concluir que o conteúdo teórico neoclássico traz implícito, mas de forma subjacente, o reconhecimento ontológico de um estigma de desigualdades econômicas entre consumidores, presente nos fundamentos em que se assenta o ordenamento da sociedade capitalista.

A este tipo de desigualdades, aqui denominadas de desigualdades explícitas ou visíveis, somam-se desigualdades mais severas, posto que determinadas por um princípio de exclusão. Agora de indivíduos que não tendo capacidade financeira para expressar através de votos monetários a satisfação de suas necessidades, em virtude de não serem detentores de renda, em consequência, são postos à margem do mercado consumidor. Tais desigualdades sendo de ordem econômico-financeira, também se acentuam em termos de desigualdades sociais. Haja vista distinguirem indivíduos de consumidores. E, em não sendo exteriorizadas e consideradas nos aportes teóricos centrais do receituário neoclássico, ainda assim, parecem constituir uma tipologia inerente ao modelo, a qual se está denominando de desigualdades implícitas.

Assim, ainda que se possa concluir ser intrínseco ao modelo neoclássico, do ponto de vista quantitativo (o nível de renda), o reconhecimento de uma escala econômica de desigualdades aceitável entre consumidores, a qual se justifica pelos aportes desiguais de recursos financeiros entre eles, parece ser a qualidade de detentores de renda que os fazem iguais qualitativamente (pelo menos em termos do *status* de ingressarem no mercado convertendo votos monetários em realizações de necessidades de consumo). Ou seja, o mercado consumidor configuraria um circuito de indivíduos iguais nas prerrogativas de consumo (a qualidade de consumidores), mas desiguais na condição econômica para materializar tais necessidades de consumo.

Todavia, o caráter omissivo ou de apostasia a uma categoria ou grupo de indivíduos não consumidores, é que parece colocar o edifício teórico do capitalismo sob uma posição ontologicamente assumida de que a auto-regulação imposta pelas forças do mercado (oferta e procura) opera num espaço mais restrito. De inclusão condicional e institucionalmente formalizado nas relações sociais entre produção e consumo<sup>30</sup>. Isto, na medida em que se superpõe a um outro espaço por ele ignorado, constituído por uma sociedade de excluídos do mercado.

Esta linha de argumentação ora sustentada, embora sendo defensável hermeneuticamente, a partir das restrições e limites que a teoria do comportamento do consumidor a si se impõe – dado que o seu caráter restritivo por si só importa no reconhecimento de que inclusão e exclusão são duas conseqüências a serem extraídas de seu corolário fundamental – não é considerada focalmente pelos neoclássicos, nem pela crítica dos socialistas-marxistas.

No que se relaciona aos primeiros, esta constatação permite sustentar a descaracterização de suas virtudes. Primeiramente, pela parcialidade explicativa de sua teoria genealógica do mercado como pretensão de modelo teórico a regular, mais amplamente, os destinos de uma sociedade mais complexa. Segundo, por ser, no máximo, uma condutora imperfeita de uma sociedade tipicamente de consumo inserta naquela mais ampla e mais complexa.

Esta linha de raciocínio conduz, por conseqüência lógica, à identificação de um truísmo (o sistema de livre mercado). O qual vem se sustentando, desde a origem do capitalismo, como um princípio, que apesar de parcial (e, portanto, imperfeito) em seu poder de resolução destas desigualdades, alimenta-se da crença secularizada de que possui atributo de convergência, em termos consensuais e/ou majoritários, para minimizar suas imperfeições. Ainda que estas encontrem seu conjunto-solução num espaço institucional (o Estado) em que sua influência seria, supostamente, mínima.

No que respeita à segunda corrente de pensamento, a elaboração de sua crítica à teoria neoclássica, ao se preocupar com a retirada do indivíduo, enquanto consumidor, como centralidade na determinação da organização econômica no modo de produção capitalista – e ao defender que são as relações sociais na produção que criam o objeto de consumo, o modo de consumo e o próprio consumidor – omite-se de uma crítica explícita a este lapso de origem das formulações neoclássicas.

---

<sup>30</sup> Ou seja: o consumidor é, na visão deste estudo, necessariamente e *ex ante*, ou um capitalista, ou um trabalhador. Únicos atributos formais para ingresso no mercado.



A afirmação marxista de que o homem ao nascer – se destituído da posse dos fatores produtivos representativos do poder econômico (capital e terra) - é compulsado, necessariamente, ao trabalho, consiste na base de argumento para descaracterizar os fundamentos teóricos neoclássicos. Entretanto, parece conferir importância residual ao fato de que as relações sociais, no modo de produção capitalista não asseguram, mesmo pela via da compulsão ao trabalho, as condições para que todos os homens possam trabalhar e, conseqüentemente, possam se transformar em consumidores. Se a compulsão ao trabalho pode ser considerada uma forma abjeta e espúria, que estigmatiza a maioria dos indivíduos em uma sociedade edificada sob o respeito ao direito de propriedade; mais abjeto e espúrio avulta ser o fato de que nem a garantia da servidão remunerada está assegurada ontologicamente a todos os indivíduos.

Como conseqüência, ainda que estas observações críticas ora elaboradas, não estejam consideradas originalmente no contexto geral dos desdobramentos teóricos de neoclássicos e marxistas. Relativos ao desenvolvimento gradativo das imperfeições e desvios que foram se mostrando (na proporção em que as estruturas do mercado, no modo de produção capitalista tornaram-se mais complexas), evidenciam-se relevantes, nos dias atuais. Isto, na medida em que a questão relativa à reprodução social do trabalho vem perdendo terreno frente às questões relacionadas ao desenvolvimento tecnológico e aos ganhos crescentes de produtividade dos bens de capital.

### **2.1.2 - As falhas no sistema de livre mercado, os bens públicos e os efeitos externos: o estado derivado pela ótica da organização econômica capitalista.**

A derivação (ou teorização) do Estado<sup>31</sup>, no contexto do desenvolvimento econômico capitalista, originalmente se impôs, para os neoclássicos, como decorrência de um gradiente crescente de ocorrências intra e extra mercados. As quais relativizaram o atributo regulatório que a teoria neoclássica pretendia que o mercado tivesse. É oportuno esclarecer que a categoria conceitual Estado, como bem ressalta Melo (1982, *op.cit.* p .14) não é explícita no

---

<sup>31</sup> Apesar da impropriedade do termo derivação na teoria neoclássica e na keynesiana, a intervenção do Estado no mercado se processa para corrigir imperfeições deste último e, de quebra, também atende aos interesses capitalistas quando se ocupa de um papel protetoral de assistência social aos marginalizados pelo sistema de produção e consumo capitalista. O que faz do estado uma fatia de mercado que demanda parcela significativa da produção capitalista (por exemplo, remédios, material escolar, merenda, o financiamento de habitações populares, etc). Por esta razão, este estudo, mesmo reconhecendo que a teoria keynesiana não comporta tal conceito, insiste em utilizá-lo como reforço ao processo analógico que intenta descrever.

arcabouço neoclássico.<sup>32</sup> Alude-se, quando muito, entre os seus teóricos a um aparato denominado de subsistema político responsável pelo encaminhamento de demandas sociais não correspondidas pelos trâmites normais do mercado. Isto porque as condições requeridas para a auto-regulação do mercado – concorrência perfeita; mobilidade, divisibilidade e substituíbilidade perfeita entre os fatores de produção; ausência de efeitos externos e formação de preços de mercado rigorosamente balizados ao nível de custos marginais, entre outros requisitos - com o evoluir das estruturações de um mercado cada vez mais complexo, não se verificaram *in totum*.

A contribuir para o desgaste parcial dos postulados do liberalismo econômico e da crença no *laissez-faire*, registra-se, pelo efeito-demonstração, que o requisito da perfeita aditividade, exigível para que o somatório das demandas individuais produzisse a expressão final da demanda da sociedade de consumo, não se verificava *ipso facto*. Em virtude de que a conceituação de funções-utilidade individual, em termos de atributos de adição, não produzia a esperada função-utilidade social. Adrede, a questão das externalidades produzidas supervenientemente ao mercado, não permitiu que as forças que pretensamente o regulavam, atuassem eficientemente, a ponto de possibilitarem o desenvolvimento de mecanismos de inserção de novos indivíduos no ciclo produção/consumo, em termos de requerimentos crescentes. A transição virtual e gradativa de um capitalismo concorrencial para formas monopólicas e oligopólicas, impediram que os preços de bens e serviços no mercado se formassem parametrizados pelos respectivos custos marginais, acentuando a tendência a uma redução gradativa do uso do fator trabalho pelo uso crescente do fator capital<sup>33</sup>.

Destarte, a re-contextualização da função estatal a partir das contribuições de Keynes, nos anos 30 do século passado, legaram-lhe, entre outras atribuições, a de atuar no sistema de preços, não no mister de substituí-lo, mas de coibir os abusos e as imperfeições do mercado. A preocupação das formulações keynesianas consistia, em regra, no oferecimento de soluções intervencionistas, a partir do Estado, na correção das falhas que foram, pouco a pouco, sendo identificadas no arcabouço teórico neoclássico. Tais falhas, identificadas como externalidades e anteriormente mencionadas, foram determinantes, a partir de então, para a derivação do Estado, no contexto da abordagem keynesiana, como instrumento de responsabilização compartilhada na operacionalização dos fundamentos do livre mercado. Ou seja, o Estado passou a intervir na organização da economia, naquelas áreas ou setores onde as forças do

---

<sup>32</sup> (MELO, 1982, *opus cit.* p. 14)

<sup>33</sup> (MELO, 1982, *op.ci.* p.16-19)

mercado e o sistema de preços não conseguiam operar segundo os princípios da livre concorrência.

O ponto focal a ser destacado nessa derivação é o relativo às atribuições funcionais que foram acrescentadas ao papel do Estado, com a visibilidade das falhas que foram sendo identificadas nos mecanismos que moviam o livre mercado. Por conta da existência das referidas externalidades, ele passou a desempenhar, primeiramente, uma função alocativa e ordenadora do sistema de preços do mercado, em áreas ou setores em que este opera inadequadamente. Como bem esclarece Melo, a farta literatura disponível sobre a temática das externalidades não dá conta de uma análise uniforme acerca de tais efeitos externos. Tão pouco, deslinda a fenomenologia que os originam, ao ponto de Melo utilizar-se de uma alusão a Mishan para asseverar que os citados efeitos externos são reconhecidos e utilizados como “um cabide para pendurar uma variedade de fenômenos econômicos, a partir dos quais se justificariam intervenções no setor da empresa privada da economia”.<sup>34</sup>

Estas lacunas no sistema de mercado que são anteriores ao mercado capitalista legaram ao Estado a função regulatória e o poder coercitivo necessários para fazer respeitar os direitos de propriedade (a partir dos regimes contratualistas, registrados nas obras de Hobbes e de Locke) e para apaziguar os conflitos sociais. Ou seja, o Estado Moderno surgiu quando cada homem reunido em uma sociedade resolveu abdicar de “seu poder executivo da lei natural”, transformando-o em público, o que veio de dar origem à sociedade civil ou política.<sup>35</sup> Numa tal sociedade, portanto, através de um sujeito comunitário (o Estado), os indivíduos delegam “os direitos de auto-preservação da propriedade”, ou seja, os seus direitos políticos naturais, que passam a ser regulados por esta instância coletiva legisladora e disciplinadora.<sup>36</sup> Deste modo, o Estado se coloca como uma ontogênese ao mercado capitalista, operando e regulando mecanismos (através dos contratos) que vão ser essenciais ao surgimento do mercado capitalista. Revelando, também, que a sua existência é uma decorrência da sua função de preservar o direito natural à propriedade, o que de origem coloca a desigualdade social entre indivíduos e a exclusão, como decorrência dos conflitos pela posse de bens e do estado de guerra entre os homens, que geram o contratualismo de Hobbes.

A segunda área na qual o Estado foi chamado a atuar de forma mais incisiva, a partir dos contributos keynesianos, foi quando se firmou a convicção de que vigoravam certas inelasticidades no atendimento de demandas específicas não atendidas pelo mercado, sob o

---

<sup>34</sup> (MELO, 1982, *opus cit.* p. 15).

<sup>35</sup> (LOCKE, *apud* CARNOY, 1999, *opus cit.*, p.19-61).

<sup>36</sup> (CARNOY, 1999, *opus cit.*).

ângulo crítico de que tais demandas não seriam produzidas e distribuídas pelos canais normais da produção capitalista. Tais demandas configuravam os denominados bens públicos, e caracterizavam, na realidade, um tipo de externalidade mais complexa<sup>37</sup> e mais extrema. Dado exigirem não apenas uma ação regulatória do Estado (como a que era exigida quando de desvirtuamentos no sistema de preços no mercado), mas exigia deste uma intervenção executiva na produção e provisão dos citados bens.

Por serem demandas de natureza difusa e coletiva, as indivisibilidades inerentes a estes bens não permitem que eles sejam produzidos e supridos adequadamente pelo livre jogo do mercado e cada indivíduo percebe que isoladamente a existência ou não existência desses bens e serviços não dependeria de sua disposição de pagar por eles ou não. Portanto, tipificam bens que devem ser pagos coletivamente pelos indivíduos, via tributos. Este traço característico de indivisibilidade origina-se de um princípio de não-exclusividade que faz com que o custo marginal para produzir tais bens e serviços seja originalmente alto, de modo a não permitir que a um determinado indivíduo seja possível excluir outros indivíduos do acesso ao consumo dos mencionados bens.

Normalmente, por se tratarem de bens de uso coletivo, difuso, indispensáveis à sobrevivência (como é o caso do fornecimento de água) ou à segurança individual ou coletiva (polícia, forças armadas, serviços municipais, serviços de fiscalização, etc), o custo marginal para produzi-los e provê-los exige mais que a sua simples equalização com o benefício marginal propiciado a um único indivíduo (tal como se opera na formação dos preços privados). Requerem, na verdade, uma equalização mais ampla, exigindo que o somatório dos benefícios marginais propiciados a cada indivíduo se nivele ao custo marginal de produzi-los. Este mecanismo, ao tempo em que impede a barganha e o leilão, teria o poder de desqualificar a economia de mercado para produzi-los a um nível de escala social mais ampla, que não a da específica escala de consumo por bens de natureza privada.<sup>38</sup>

Assim, a questão relacionada aos bens públicos, ao desqualificar a economia de mercado como agente encarregado de sua produção e provisão, prioriza a necessidade de interveniência e de negociação entre indivíduos na solução das externalidades. Estas conduzem a uma lógica de ação coletiva, que se sobrepõe ao interesses individuais e/ou particularistas. O encaminhamento dessa negociação, como ressalta Melo, é mais ou menos

---

<sup>37</sup> Margolis caracteriza: “o bem público é, em sua força pura, um caso extremo de externalidade” , *in* Melo(1982, opus cit. p , 17)

<sup>38</sup> (MELO, 1982, *op. cit.* P.18).

facilitado, a depender do grupo social de onde ela se origina.<sup>39</sup> Assim, grupos sociais de tamanho de classe mais reduzido e com universo menor de atores envolvidos, apresentam uma propensão à possibilidade de negociação voluntária bem mais ampla e mais elástica. Em oposição, grandes grupos sociais requerem, para a solução dos problemas advindos das falhas do mercado e da necessidade da provisão dos bens públicos, uma ação coletiva típica de *non-sense* ou involuntária, que se constrói sob a vigência de mecanismos supervenientes às vontades de tais grupos, os quais institucionalizam os canais de participação de forma indireta pela ação política.

A instância que se instaura via ação política é identificada assim, no contexto teórico neoclássico, como ponto de origem para o aparecimento do Sistema Político, como preferem os citados teóricos, ou Estado, designação conceitual de uso corrente, que no entanto se aparta do conceito de Estado pré-moderno que prevaleceu até o último quartel do século XVIII

## **2.2 - FUNDAMENTOS DE UM CONTRATO SOCIAL : um esforço de sistematização teórico-conceitual mais ampla para a derivação do Estado Moderno**

### **2.2.1 - Uma breve consideração acerca das teorias sociais e políticas na gênese do estado moderno**

A ação política como viabilizadora da busca do consenso na solução de conflitos entre grupos sociais mais amplos constituindo uma nação, um estado ou um município, originalmente parece ter adicionado ao papel do Estado pré-moderno, a feição mais abrangente que derivou o Estado Moderno. Esta mudança, em termos de formação social, ao descaracterizar o Estado Aristocrático e introduzir o Estado Popular, fusionou os fundamentos de um ordenamento jurídico-constitucional mais amplo que redimensionou o poder estatal, com o preexistente e necessário reconhecimento de antecedentes históricos e culturais (etnia e/ou uniformidades lingüística e/ou religiosa) a darem unicidade e legitimidade aos Estados-Nação que, a partir de então, se formaram (HABERMAS, 2002; HOBSBAWM, 1998).

Há que se perceber, através dos registros históricos, que o amálgama criado entre Estado e Nação, categorias conceituais originalmente cindidas e preexistentes ao Estado Moderno, ocorre em simultaneidade com a complexidade que a organização econômica passou a conhecer com a Revolução Industrial e com o capitalismo industrial. Esta característica, que os identificam como um produto gestado a partir da integração social

---

<sup>39</sup> (CARNOY, 1999, *opus cit*).

viabilizada pelo consenso legitimado por uma ordem jurídico-constitucional, fundada no direito normativo que se seguiu a tais fatos<sup>40</sup>.

Tal integração social importou, implicitamente, na consideração de alguns pilares fundamentais para a consolidação do Estado-Nação, a saber: a afirmação de um espaço territorial onde se forma a identidade nacional; a estrutura socioeconômica engendrada pela cultura, pela história e pelos recursos naturais e humanos, e, por fim, a ampliação do conceito de nação. A qual ultrapassou o arcabouço político-jurídico que a fundamentava, para acomodar, também, a emergência de uma comunidade política pré-definida por traços comuns entre indivíduos unidos, e/ou por uma mesma etnia, e/ou por uma mesma língua, e/ou ainda, por uma mesma história.

Torna-se obrigatória, no contexto de visões ideológicas opostas (socialistas e neoliberais) que derivam o Estado a partir de um foco centrado estritamente na organização econômica e nas relações sociais entre capital e trabalho, a consideração de que as transformações ocorridas na passagem do Estado pré-moderno para o Estado Moderno não permitem justificar os novos papéis imputados ao aparelho estatal como ocorrência estritamente vinculada ao pilar econômico.

Faz-se mister, compreender o surto de tais transformações, antes de tudo, como uma fenomenologia bastante imbricada, para a qual concorreram: uma distinção social pregressa da aristocracia feudal que passou a ser questionada com o fenômeno da expansão demográfica nos feudos (DOBB, 1976); a conseqüente integração social legitimada por processos revolucionários que instauraram o Estado-Nação como uma instituição edificada sob os fundamentos de direito positivo e de direito normativo e, por último, a também conseqüente percepção da necessidade de um ordenamento jurídico-constitucional (BOBBIO, 2001). Este último, para se impor, deveria contemplar não só os predicados de uma democracia representativa, mas, sobretudo os primados de uma democracia econômica, que embora respeitando os direitos de herança e de propriedade, criasse os instrumentos e assegurasse os princípios de oportunidade e de igualdade econômica entre todos os indivíduos. Mais que isto, estes pilares edificaram-se entre parâmetros estabelecidos por princípios de liberdade negativa e de liberdade positiva.

---

<sup>40</sup> Impõe-se para este trabalho, como uma conseqüência lógica, que a sistematização dos aportes teóricos a darem conta da derivação do Estado pela ótica econômica, como a realizada por Melo, ao ser colocada em sintonia com os fundamentos de teoria política justificadora do surgimento do Estado Moderno, produz a força de argumentação para sustentar, que este é um produto dessa conjunção fenomenológica.

Na liberdade do primeiro tipo a ação coletiva produz, pelo sufrágio eleitoral, o corpo-jurídico constitucional da sociedade, estabelecendo os limites do poder discricionário estatal, no contexto do qual os indivíduos são livres, ou seja, não são constrangidos e não são impedidos de agir ou de deixar de agir se não em virtude do que as leis determinam. A liberdade do segundo tipo é, conceitualmente, um princípio intrinsecamente subjetivo, que expressa a autonomia ou a autodeterminação individual, ou seja, a prerrogativa de tomar decisões sem sofrer a interferência de terceiros e de traçar o próprio destino (o que em Hobbes, ou em Locke corresponde ao *jus naturalis*).

A concepção kantiana de liberdade exterior (ou jurídica), a que recorre Bobbio, expressa-se como decorrência de que esta é uma faculdade que emerge do indivíduo de só obedecer às leis externas às quais ele puder conferir o seu assentimento. Ou seja, para Kant a liberdade jurídica é, por definição, “uma faculdade de não obedecer a outra lei que não aquela à qual os cidadãos deram o seu consentimento”.<sup>41</sup>

O esforço de Bobbio para conceituar os dois tipos de liberdade, concentra-se, como dedução implícita de sua análise, em apanhar na evolução dos quadros conceituais a eles dispensados na teoria política, um fundamento relacional. Este busca vincular a liberdade negativa (ou liberdade para a ação) como uma derivação da expressão coletiva das liberdades positivas ou individuais (ou para expressar a vontade). Este desejo coletivo defere um corpo de leis, o qual estabelece as vedações, os impedimentos e os constrangimentos à ação individual que viole o consenso coletivo obtido acerca da conduta dos indivíduos na sociedade. Assim a liberdade jurídica dos indivíduos se realiza num espaço para a ação, no qual o que não está vedado ou impedido pela lei, permitido está.

O poder do Estado assentado nos fundamentos do Direito Positivo consistiria, portanto, ao que se infere, numa deferência coletiva do exercício das vontades individuais legitimadas pelo consenso, ou seja, da liberdade política dos indivíduos. A reforçar esta dedução, identifica-se a sua intenção de demarcar as diferenças entre os dois conceitos de liberdade, a partir de sua alusão a uma formulação de Hegel de que a liberdade política dos indivíduos “se realiza apenas no Estado, através da manifestação de sua vontade racional, que é a lei” (BOBBIO, 2002, opus cit. p. 52). Ao arrematar a sua análise, ele usa de uma citação direta da lavra hegeliana, para destacar que este considerava a liberdade negativa como expressão exclusiva da autonomia racional dos indivíduos para exprimirem suas vontades políticas (liberdade positiva): “A lei é a objetividade do espírito e a vontade em sua verdade; e

---

<sup>41</sup> Bobbio, N. (2002, p. 52)

somente a vontade que obedece à lei é livre: com efeito, ela obedece a si mesma, está em si mesma e, portanto, é livre”<sup>42</sup>.

Portanto, retomando o discurso da derivação do Estado intervencionista na formulação neoclássica, parece ser correta a pouca disposição que os seus teóricos demonstraram em aceitar que ele fosse uma derivação das externalidades, decorrentes dos abusos às leis do mercado. A qual viesse a justificar, portanto, a sua intervenção no sistema de preços dos bens e serviços de natureza privada. Ou, ainda, que esta intervenção se desse por conta de uma relativa incapacidade da iniciativa privada de se encarregar da produção e da provisão dos bens públicos. Esta reação parece se justificar, ao se considerar que a ocorrência de uma conjuntura sucessiva de fenômenos – como explosão demográfica, migrações campo-cidade, etc – (ao marcarem a passagem para o Estado Moderno), é que se mostra produtora, juntamente com as modificações no pilar da organização econômica e social das estruturas estatais pré-modernas (feudalismo e estado aristocrático), da instauração da ação coletiva. Numa busca do consenso e da legitimação das normas de conduta. As quais consubstanciam, no conjunto, a necessidade de um subsistema político específico com atuação na esfera econômica, como ressaltava Melo parágrafos atrás, que se incorpora às formas originais dos estados pré-modernos.

Ainda que esta adição regulatória, provedora e intervencionista se realize promovendo reduções ou anulando algumas prerrogativas do poder estatal no *status quo* precedente, ela preserva a concepção de estado como base territorial de uma população ou com etnia comum, ou com uniformidade lingüística ou ainda com um passado histórico em comum. O que se acrescenta e se amplia no papel estatal, sustenta-se, é a vigência de um corpo político-jurídico decorrente de uma integração social de que trata Habermas<sup>43</sup>, que, na visão deste estudo, o alça à condição de orgânico das relações de classe; de árbitro e regulador das imperfeições existentes no sistema de livre concorrência entre as forças do mercado; que o responsabiliza como produtor e provedor das carências em bens públicos e, um pouco mais, tarde, o entroniza como indutor de mecanismos conducentes ao bem-estar social.

Assim, acresce-se que embora a própria imposição da natureza, ao ditar para cada indivíduo a necessidade biológica de reproduzir o seu ciclo vital, coloque o pilar da organização econômica como um desafio crescentemente complexo na vida em sociedade, é também preciso destacar, na evolução do tempo histórico, a ascendência que toda uma estrutura de dominação teve para determinar a transição para o Estado Moderno. Dominação

---

<sup>42</sup> Hegel, G.W.F, citado por Norberto Bobbio (2002, opus cit. p.52).

<sup>43</sup> (2002, *opus cit.* p. 128)



esta, legitimada pelo direito hereditário à propriedade e, conseqüentemente, pela estratificação social, que na origem, principalmente no sistema feudal, limitava o acesso, para a grande maioria dos indivíduos, ao uso do espaço (fator terra e recursos naturais) como base fundamental da produção e provisão dos bens necessários à sobrevivência.

Assim, embora premente para muitos indivíduos, a percepção de que suas necessidades de sobrevivência, tornavam-se mais difíceis na medida em que a população de não proprietários crescia, ficava patente que havia barreiras irremovíveis a partir de qualquer pretensão individual ou de grupos pequenos, no sentido de uma reversão deste estado de coisas. A integração social a que se refere Habermas, só foi possível mediante a evidência de fatos que transformaram o exercício da vontade autônoma (ou racional) de cada indivíduo no desenho final de uma lógica de ação coletiva. Ainda que nos casos mais exponenciais que a História registra, tal consenso tenha sido obtido pela via revolucionária, invertendo-se, a partir de então, o quadro de relação de forças.

Estas considerações, ora colocadas, servem ao fito de sustentar que as transformações socioeconômicas, a qualquer tempo, são produtos dialéticos decorrentes de relações sociais imperfeitas, ainda que em tempos históricos distintos, influenciados, entre outros fatores, pelo modo de produção, pela expansão demográfica, pelo avanço tecnológico e, sobretudo, pelas constantes moldagens que os consensos obtidos pela via política sofrem em virtude da conjunção complexa dos citados fatores.

A lógica da ação coletiva, tal como reivindicada pela formulação teórica neoclássica como conseqüência da subversão às leis do livre mercado, sustenta-se, parece emergir de uma fenomenologia ontologicamente mais complexa. Que, embora centrada na ação e nas necessidades do *homo oeconomicus*, instaura-se, molda-se e gradua-se, originalmente, ao comando de êmulos sensíveis aos movimentos históricos, às demandas por liberdade e por igualdade entre indivíduos. Neste sentido, as exemplificações modelares retiradas da Revolução Francesa e da Guerra da Secessão nos EUA, prestam-se a uma conclusão de quão difusas e imbricadas foram as demandas por justiça em seus diversos matizes (justiça social, justiça econômica, justiça política, justiça cultural, etc.). Tendo em vista que, a lógica da ação coletiva culminou por radicalizar os anseios de grupos majoritários impedidos das liberdades civis<sup>44</sup>, sufocando a lógica racional individualista.

Assim, o Estado Moderno no máximo pode ser interpretado como uma instituição com funções e perfil renovados, tendencialmente mutante, um *continuum* histórico, mas, em

---

<sup>44</sup> Oposição à forma de liberdade definida como “*liberdade como não-impedimento*”. (Bobbio, 2002, opus cit. P. 50).

absoluto, nunca uma criação do próprio sistema capitalista. A dar consistência a esta linha de argumento, evoca-se o registro e a ocorrência da instituição estatal em economias com inclinação socialista. As quais virtualizaram as perspectivas do consenso em torno de justiça econômica e social, elegendo, pela via revolucionária, o Estado como orgânico da produção e do abastecimento e como juiz e defensor dos interesses igualitários e libertários de suas sociedades nacionais. Assim, ainda que, as virtudes dos princípios ordenadores que legitimaram o surgimento destes aparelhos possam ter sido desviadas, retiradas ou arrefecidas no curso da ação política, ainda assim, persiste o conteúdo moral de que foram instaurados pelo respaldo de uma lógica de ação coletiva e por uma mobilização política efetivamente concretizada, que objetivava, teórica e praticamente, alcançar os resultados idealizados.

A constatação não raras vezes observável de que na práxis política, vale dizer, no curso da ação política, nem sempre a tese original ou virtualmente defendida coletivamente é, efetivamente, a aplicada, não invalida o caráter da vontade racionalmente apreendido e coletivamente referendado que a justificou. A possibilidade de subversão desta lógica, ainda que real, constitui uma digressão no entender que o sistema político e o papel do estado são teorizados e concebidos *a priori* para reproduzir, em termos consensuais, no campo real, os resultados buscados pela lógica da ação coletiva. Esta é consequência de uma convergência de determinantes sociais, econômicos e culturais que instauram, em caráter subjetivo, a via política, transformando-a, objetivamente, apesar dos prováveis desvios de propósitos, em único instrumento disponível à sociedade para a correção de um quadro de desigualdades que naturalmente se desenvolve em seu seio.

As várias faces que assumiu o Estado Moderno, a partir do século XVIII, decorreram de uma crescente busca de correção destas desigualdades, transformando o canal político, numa busca mediada de inserção dos indivíduos na sociedade como expressão sublimada de tratamento igualitário e de uma justiça plural para todos. Contudo, a transição exigida para viabilizar uma expectativa de condições ideais sistematizada e prevista num corpo jurídico-institucional em condições efetivas de realizações, envolve uma complexidade executória. Que decorre justamente do desafio de dar consistência às razões boas, igualitárias e justas que se encerram no mérito subjetivo das leis para a sociedade, em instrumentos objetivos para a materialização de tais propósitos.

Destarte, os conceitos ideais de igualdade e de justiça, do ponto de vista político, assumem no campo das realizações dos interesses subjetivos, inerentes à lógica da ação coletiva, uma pluralidade de objetivos que os transformam, materialmente, em determinações

bem mais complexas que os seus valores conceitualmente subjetivados. Haja vista que se decompõem numa série de exigências, no canal executivo, para que alcancem correspondência com os citados valores. Assim, igualdade e justiça, repartem-se em objetivações materiais de natureza econômica, social, política, cultural a serem buscadas, para que seus valores idealmente subjetivados se tornem plenos na ação. Isto implica em reconhecer vários campos a conformarem o conceito amplo, *verbi gratia*, de justiça, como sendo inerente a uma justiça econômica, a uma justiça social, a uma justiça política, etc. As reivindicações de observância a primados de justiça econômica, de justiça política e de justiça social, sempre estiveram presentes nas formulações teóricas e nas análises de Hobbes, de Montesquieu, de Rousseau, de Locke e de Kant, como consequência de atributos de liberdade (positiva) e de igualdade entre os indivíduos na sociedade.

### **2.2.2 - A economia normativa, o direito normativo, a política e as desigualdades sociais e econômicas : o enfoque ético como ponto de superação da rigidez da economia positiva**

A vinculação de justiça ao conceito de igualdade, pressupõe o conceito de liberdade individual para realizar escolhas. Colocadas as limitações de ordem material que caracterizam a escassez de recursos como regra na organização econômica das sociedades (escassez de matérias-primas, escassez de espaço físico para as necessidades da reprodução social, etc.), o conceito de liberdade individual ganha, na esfera política, uma aplicação restringida em termos de extensão ou de limites ao exercício de ser livre. Mas que se foca, em reconhecendo tais limites, na disseminação dos meios para que sejam asseguradas a todos os indivíduos de uma sociedade, as liberdade e igualdade para realizar escolhas, dentro da esfera limitada pela escassez ao uso de um espaço social (SEN, 2001).

O requisito da igualdade como condição necessária para o exercício da liberdade evidencia-se como um imperativo que se associa a princípios de justiça. A tais imperativos, Sen, analisando as contribuições de John Rawls na obra *A Theory of Justice*, reconhece a pertinência dos dois principais corolários que fluem da investigação rawlsiana, ainda que alerte para o alcance limitado do seu conceito de justiça. O primeiro deles estabelece que “Cada pessoa tem igual direito a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais, que seja compatível com um esquema similar de liberdades para todos”.<sup>45</sup> O segundo princípio que confere uma delimitação e uma extensão subsidiária ao primeiro, preconiza, reconhecendo a realidade “*ex ante*” de condições desiguais entre indivíduos, que:

---

<sup>45</sup> (SEN, 2001, p. 128)

As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições. Em primeiro lugar, devem estar associadas a cargos e posições abertos a todos sob condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo, deve ser para o maior benefício dos membros da sociedade que têm menos vantagens.<sup>46</sup>

Assim, adequadamente analisados, os princípios rawlsianos de justiça encontram reparos, por parte de Sen, apenas no que se refere ao ponto de referência ou de origem (Posição Original <sup>47</sup>) para uma concepção política de justiça. De vez que o atributo de igualdade necessita de uma qualificação, que ele denomina de igualdade basal e de uma variável focal sobre a qual se avalie a possibilidade de desigualdade. A variável focal adotada por Rawls, para sua concepção política de justiça, é a da liberdade igual de escolhas, tal como enunciado no primeiro princípio. Desse modo, o ponto de partida para concepção política de justiça que a formulação rawlsiana estabelece, é o de uma Posição Original onde os indivíduos, respeitadas as desigualdades econômicas e sociais, desfrutem de liberdades iguais para exercerem escolhas.

Em que pese não adentrar especificamente na questão da necessidade do Estado (legitimado pela lógica da ação coletiva), atuar como mediador e garantidor<sup>48</sup> das condições de liberdade e de igualdade<sup>49</sup>, segundo o nosso ponto de vista, ela parece ser uma exigência implícita e necessária. Como condição *ex ante* para que os indivíduos de uma sociedade desfrutem de Posições Originais que lhes assegurem iguais oportunidades de sobrevivência na sociedade. Entretanto, o ponto mais incisivo das reparações de Sen aos postulados de Rawls, reportam-se ao fato de que, na origem, os indivíduos possuem diferentes capacidades para fazerem uso de um sistema adequado de liberdades de escolha. Assim, as objeções senianas colocam a questão da capacidade como uma característica que independe da análise do mérito ao acesso a um esquema institucionalmente assegurado de liberdades (posição original).

Como explicitamente categorizada por Sen, a capacidade para realizar e materializar desejos e aspirações difere em cada indivíduo. Diferente, também, é a estratégia peculiar adotada por cada um deles para a realização de desejos e necessidades. Diferentes, ainda, são as preexistentes dotações de bens primários – que agregam, tanto bens tangíveis e valoráveis (renda e riqueza, por exemplo), quanto bens intangíveis (direitos, liberdades, oportunidades, bases sociais de auto-estima e outros recursos) – que cada indivíduo possui. Embora Rawls

---

<sup>46</sup> (SEN, 2001, opus cit. p. 129)

<sup>47</sup> A Posição Original é um estado hipotético concebido por Rawls “de igualdade primordial no qual as pessoas (sem saber exatamente quem virão a ser) são concebidas como escolhendo, entre princípios alternativos, os que vão governar a estrutura básica da sociedade. Este princípio é visto como equitativo e os princípios concernentes à estrutura básica da sociedade escolhidos por meio deste procedimento equitativo são tomados como justos” (SEN, 2001, opus cit. p. 129).

<sup>48</sup> Pela via jurídico-constitucional.

<sup>49</sup> O que Rawls define como “esquema plenamente adequado de liberdades básicas”.

reconheça na diferente distribuição de bens primários entre indivíduos, que ele define como Princípio da Diferença, a necessidade de um esquema institucionalmente assecuratório de igualdade de oportunidades entre indivíduos que circunde tais diferenças; Sen acrescenta que os pacotes de bens primários inerentes a cada indivíduo não devem ser interpretados como fins ou inerências ao conceito de liberdade em seu sentido amplo (ou extensivo). Mas apenas como meios para o alcance da liberdade plena. Ou seja, eles (os bens primários) não configuram a liberdade em si mesma, mas apenas instrumentalizam o seu alcance.

Desse modo, as diferenças de capacidade, por dedução óbvia, devem constituir para Sen, a variável focal, a partir da qual, entre outras tantas, o exame das desigualdades na sociedade, referenciadas em variáveis basais específicas, deve constituir o primado de uma concepção política de justiça. Entretanto, estas diferenças de capacidade, como bem ressalta, não se inscrevem apenas no âmbito de um leque de bens primários desfrutado por cada indivíduo, mas também na consideração de que existem variações interpessoais na transformação dos citados bens primários (e recursos, mais genericamente) em respectivas capacidades para buscar nossos fins e objetivos. Portanto, o foco da preocupação de “uma justiça como equidade”, não se restringe a uma exigência de equalização de igualdade de meios, tampouco, de buscar a igualdade de resultados. Ela exige, subjetivamente, a equalização dos requisitos de igualdade, quer em relação aos meios, quer em relação aos fins desejados, mas ganha complexidade, em termos objetivos, pelas diferenças interpessoais, quer elas sejam de ordem genética ou intelectual, quer sejam decorrentes de limitações físicas.

Deste modo é possível concluir, pela via heurística, que o ideal político sublimado pelos fundamentos subjetivos de igualdade de liberdade se depara, no campo real das realizações, com a evidência da exclusão de muitos indivíduos da concepção política de justiça, porque as capacidades materiais e imateriais interpessoais são variáveis e, em parte, adquiridas e, em parte, natas.

A concepção política de justiça, portanto, também, sustenta-se, manifesta-se ser variável na conformação de uma lógica da ação coletiva ampla, sobretudo, porquanto os espaços para a negociação e para a obtenção do consenso dentro de um contexto de variações interpessoais, precisam ser acomodados, primeiramente, entre grupos de indivíduos, mais ou menos homogêneos, se não em termos da posse de bens primários, ao menos de identificações interpessoais com os fins buscados. Em seqüência, deve definir-se em termos de um consenso final, que resulta do confronto das reivindicações e dos interesses manifestos de cada grupo e

que concretiza-se por uma média consensual dos pleitos que atendam aos interesses da sociedade como um todo.

Evidentemente que se um pressuposto de igualdade de oportunidades pode ser aceito na formulação rawlsiana diante de um reconhecimento preexistente de desigualdades sociais e econômicas, isto não implica em reconhecer a exclusão como uma forma de desigualdade. Desigualdade, na nossa percepção, só pode ser um conceito generalizável em um contexto de inclusão em um mesmo espaço socioeconômico, ou de liberdades, ou de capacidades. Exclusão significa na análise deste estudo um *status* de não inserção num mesmo espaço onde há concorrência de interesses, entre indivíduos, que apesar de desigualmente aquinhoados em termos de bens primários, são interpessoalmente motivados na obtenção de resultados semelhantes. Apesar das valorações diferentes que individualmente possam alcançar. Assim, as desigualdades coabitam um mesmo espaço de interesses, enquanto que exclusão compõe uma outra dimensão no espaço socioeconômico.

Esta conclusão remete a uma retomada da consideração do mérito analítico de toda a formulação neoclássica no que respeita à derivação do Estado pela estrita ótica da organização econômica capitalista. Os acrescentamentos teóricos realizados em termos do estudo da formação da lógica da ação coletiva, permitem perceber que as desigualdades instauradas e explicadas sob o campo restrito da inserção dos indivíduos no espaço socioeconômico circunstanciado pela Teoria do Comportamento do Consumidor, não conseguem mascarar a complexidade de um espaço social mais amplo que coexiste e que envolve a realidade mesquinha daquele espaço em que se estrutura o arcabouço capitalista. O Estado, ao que se indica, constitui-se numa ontogênese ou numa existência primitiva, que secularizada no tempo, mimetizou-se, assimilando ao sabor de texturas históricas peculiares, funções e atribuições que assimilou uma lógica de integração social marcada por avanços e recuos no tempo. Dessa forma, sempre reconheceu e abrigou no espectro de suas funções, e em graus variáveis, a exclusão como uma deficiência intrínseca do sistema social. Mesmo a despeito de que estas deficiências fossem decorrentes de variações interpessoais entre indivíduos ou da distribuição de diferentes posses de bens primários entre eles, ou, ainda, de falhas inerentes ao próprio sistema.

Sendo assim, parece exagerada a pretensão de cunhar o Estado Moderno como uma derivação de uma lógica de ação social que se instaurou pela força de demandas sociais

insatisfeitas, quer em termos das desigualdades geradas no sistema de livre mercado<sup>50</sup>. Quer em termos de demandas por bens públicos, como querem os neoclássicos. Ou, ainda, quer em termos de uma proposição mais explícita, de visualizar no tecido social mais amplo, a exclusão como um estigma de origem e que se acrescenta ao conceito neoclássico de externalidades e da provisão por bens públicos, a reclamar nos ecos da história, uma lógica de ação coletiva idealmente mais abrangente, mas inatingível.

Essas visões estanques, apesar de suas amplitudes, contribuem, no máximo, para uma percepção da função estatal articulando-se ao modo de produção e de reprodução social no tempo, e, conseqüentemente, caracteristicamente cambiante em termos dos jogos de força que se estabelecem no espaço coletivo, do qual a exclusão social é a falta de vez e de voz dos socialmente não incluídos.

Há que se perceber a dinâmica da função estatal como uma fenomenologia bem mais complexa que a limitada e justificada por grupos com interesses e demandas antagônicos, ou nem tanto, que buscam o consenso pela obtenção de solução otimizada pela média de seus interesses e demandas comuns. Na realidade, a lógica da ação coletiva legitimada desta forma pelo sufrágio eleitoral (princípio superlativo da liberdade de escolha), oculta inúmeras outras lógicas de ação coletiva, mais dispersas, mais fragmentárias e opostas ao tipo de lógica moralmente e racionalmente definido como politicamente correto e que supostamente atende e mediatiza interesses sociais majoritários.

O compartilhamento, lado a lado, de indivíduos dividindo o mesmo espaço territorial, submetidos a um mesmo contexto de ordem jurídico-constitucional-institucional e, sobretudo, desfrutando, teoricamente, de tratamento igualitário para o exercício das liberdades individuais, não impede que se manifestem, no campo real, em recortes históricos diversos, as lógicas de ação racional, individual ou coletiva, que impulsionam alguns destes indivíduos ou grupos para direções opostas à direção que a lógica da ação coletiva majoritária preconiza. Isto acontece em virtude de que a exclusão, em suas variadas formas de manifestação, rompe, na prática, como os primados virtuosos do conceito de justiça como equidade.

Entretanto, a despeito destes fatos, primeiramente, o Estado parece existir, como finalidade ontológica, para acomodar e mediar os interesses de grupos em conflito. Balizando condutas mediante o consenso que se instaura na definição de uma ordem jurídico-constitucional assecuratória do exercício da liberdade e da igualdade de direitos.

---

<sup>50</sup> Não tão livre pelo fato de acomodar teoricamente a contrariedade ao princípio da “liberdade como não-impedimento” de que se tratou parágrafos atrás, dado que a exclusão se coloca como uma forma original de impedimento ao exercício da liberdade.

Subsidiariamente e complementarmente, por exigência de um quadro paralelo de necessidades materiais dos indivíduos, as quais se entrecruzam na ontológica e onipresente existência do espaço coletivo, é que ele se coloca como provedor e produtor de bens públicos. Porquanto, a estrutura mais complexa da organização econômica e o crescimento demográfico em espaços delimitados por fronteiras geopolíticas, exigem uma natural expansão da função estatal na resolução de demandas de bens de uso comum. As quais se sobrepõem aos interesses eminentemente privados. Por fim, a atuação do Estado como instituição intervencionista no sistema de mercado, disciplinando os abusos monopolistas e cartelizadores é que parece coincidir com uma característica própria do Estado Moderno, que adveio da natural expansão do capitalismo e da estrutura cada vez mais complexa do sistema de livre mercado.

### **2.3 - O ESTADO MODERNO : uma derivação contingenciada pelo uso do espaço físico como base da organização social**

Do ponto de vista de precedentes históricos, o Estado Moderno pode ser definido como um constructo artificialmente concebido para consolidar, de forma subjacente e pouco perceptível, a preservação de uma estrutura de poder que se oculta numa ordem jurídica e constitucional centralizadora, viabilizada pela ação política<sup>51</sup>. De outro ponto de vista, analisado sobre o prisma de ordem material e organizacional decorrente da evolução capitalista, ele pode ser interpretado como uma configuração funcional ampliada. Decorrente de demandas por políticas públicas originalmente urbanas ou locais. As quais se expandiram com a integração de um comércio interurbano e com as divisões geopolíticas, no mais das vezes, herdadas de um ordenamento espacial remanescente do Estado Pré-Moderno (SINGER,1977). Assim, é possível reconhecê-lo, ambigualmente, ou como um processo de consolidação institucional secularizado pela ação civilizatória de um pacto nacionalista que explicitamente nivela, em termos de igualdade de direitos, todos os indivíduos de uma nação e que, implicitamente, preserva interesses hegemônicos (o político e o econômico) de grupos minoritários. Ou como uma excrescência natural derivada da complexidade das relações sociais e de mercado na sociedade capitalista. Assim existiria um vetor político/econômico a definir sua reconfiguração numa relação dominante de cima para baixo e um outro vetor decorrente da expansão demográfica, do crescimento da sociedade de mercado e da acomodação das necessidades crescentes da força de trabalho nos espaços urbano e rural, a

---

<sup>51</sup> A qual – respeitadas as desigualdades de origem entre indivíduos – como uma condição “*coeteris paribus*” – assume uma linguagem ampla e centralizada que se estrutura em fundamentos de democracia política e de democracia econômica.



operar como um êmbolo de baixo para cima, exigindo a intermediação do Estado na provisão de bens públicos e na correção das falhas do livre mercado.

Destarte, as idiosincrasias que resultam da organização econômica parecem se originar, portanto, da entronização da terra, primeiramente como elemento primordial privativo dos detentores das primícias terrenas. Posteriormente, como mercadoria fetichizada pelo advento do capitalismo (na qualidade de fator de produção primordial), pela expansão demográfica e pelo fenômeno crescente da urbanização. Isto, sem dúvida, lhe conferiu o caráter de demanda valorizada em face de uma inelasticidade na sua oferta, teoricamente por se tratar de um recurso finito. Empiricamente, ao se justificar pela legitimação do direito à propriedade, que de uma certa forma a transforma em acicate das relações sociais.

Ainda que seja possível idealizar para muitas nações, o recurso espaço físico como um bem relativamente abundante, capaz de atender às demandas individuais que o ciclo da reprodução humana exige, o histórico de uma legitimidade assegurada à posse da terra, que foi secularizada por instrumentos de dominação continua a se reproduzir nos mesmos moldes do passado e a reger as imperfeições do mercado imobiliário, notadamente, no espaço urbano.

Como um bem essencial à reprodução da vida humana e, conseqüentemente, como uma demanda prioritária dentro da escala de preferências do consumidor, a utilização e a apropriação do espaço urbano, também foi estruturada em um contexto teórico, em grande parte encerrado nas formulações dos economistas neoclássicos. Entretanto, como bem assinala Melo (1982, opus citado, p.20) a emergência de uma política urbana, é uma demanda relativamente recente, em que pese o fato da intervenção do Estado no urbano remontar a mais de um século. A evolução do capitalismo para a sua fase industrial trouxe, como conseqüência o fenômeno da expansão urbana como resultante da implantação das cidades-vilas industriais, que, em princípio, estiveram ligadas à atividade mineradora e à atividade têxtil, o que fez a intervenção do Estado no espaço urbano ser esporádica na provisão de bens públicos urbanos. Até então, a atuação do Estado cingia-se a intervir nas violações aos princípios do “*laissez-faire*” e, assim se manteve, enquanto o espaço urbano foi produzido exclusivamente sob os auspícios da própria expansão capitalista.

Todavia ainda que os aportes teóricos relativos às formulações neoclássicas fossem elastecidos para justificar a exigência de políticas públicas no ambiente urbano, Melo lembra que:

[...]a produção de conhecimentos sobre a economia urbana que possibilitasse uma política urbana não se realiza nos marcos de uma abordagem que teorizava a emergência de uma economia de mercado em substituição às estruturas econômicas

pré-capitalistas, uma vez que os processos econômicos urbanos se caracterizam por *no market interdependencies*.<sup>52</sup>

Mais adiante, depurando as conclusões de Bish e Nourse e as de Richardson, ele salienta que é sob o prisma estrito das externalidades que a economia urbana surge como campo separado dentro do estudo da ciência econômica e arremata sua assertiva com uma conclusão de Richardson : “As imperfeições do mercado são muito maiores na cidade do que na maioria dos outros setores e subdivisões da economia nacional. (...) As externalidades são uma forma geral de economia urbana.”

Conquanto, se origem inequivocamente das imperfeições do mercado, as demandas pela provisão de bens públicos, ou seja, as demandas por políticas públicas, consolidam o papel intervencionista do Estado num setor da economia (o espaço urbano) que faz a síntese mais completa do sistema mais complexo que é a organização econômica de um País. Como lócus de moradia, como lócus de absorção e de transformação do excedente agrícola, como lócus da industrialização e como lócus da prestação de serviços públicos e privados. As cidades tipificam a organização econômica na sua forma mais complexa, uma vez que nelas se interpenetram as demandas de caráter exclusivo (realizadas pelo sistema de livre mercado) e as demandas de caráter não exclusivo atendidas no campo estrito da intervenção estatal.<sup>53</sup>

É, pois, sob o foco desta superposição de demandas, apesar de reconhecer-se as externalidades como ponto de origem da intervenção estatal no marco urbano (através de políticas urbanas) e de uma desvinculação inicial da economia urbana com o sistema de mercado, que se propõe uma adição ao entendimento de que – no contexto específico de não se submeter a um sistema de preços – a economia urbana é, de fato, desvinculada de interdependências do que se entende por sistema de mercado regido por preços privados. Mas este último é afetado diretamente por aquela. Na realidade, assoma como razoável sustentar o argumento de que a economia urbana constitui o espaço de inserção de dois subespaços econômicos: a economia de mercado para bens privados e a economia do setor público, interagindo, seja satisfatória, seja precariamente, para uma dinâmica de atendimento de demandas de caráter individual, coletivo e empresarial. As quais configuram um quadro de interdependências recíprocas entre elas, na proporção em que os preços privados são afetados pela relação economia externa gerada pelo estado/ custo da fruição do bem público, de uma forma positiva ou negativa, a depender do quociente desta relação. Do mesmo modo, os

---

<sup>52</sup> (MELO, *opus cit.* p. 22).

<sup>53</sup> (SINGER, 1977, *opus cit.*)

preços dos bens públicos parecem ser afetados pela renda dos consumidores e pela renda das empresas, através do instituto da tributação.

### **2.3.1 - O Espaço como razão materializada na determinação dos bens públicos e do papel do Estado**

A condição de repositório insubstituível das dádivas da natureza reserva à terra, em suas diversas apropriações de uso pelo homem, a prerrogativa ímpar de ser o bem por excelência, a demanda maior entre as principais demandas impostas à sobrevivência humana. Razão pela qual, as indivisibilidades que o espaço (terra) cria, ao ser segregado pela ficção histórica do regime de posse que o transformou em bem divisível, artificialmente, e mais escasso (do que deveria ser) e finito nas condições de uso pelos homens, são respostas incisivas e exemplares da contrariedade a uma lei elementar que faz do seu sentido utilitário, na essência, um bem não exclusivo. Ou seja, uma dimensão física essencialmente comunicante, que embora admita o fracionamento (sob restrições), exige a consideração de interdependências ou de não insulamento entre os indivíduos e grupos que a compartilham.

Destarte, o espaço físico diferencia-se duplamente, da maior parte, dos bens a que dá origem. Primeiramente, porque, como bem demandado pelo homem, ele não é renovável, impõe leis de uso para a sociedade e, para diversos usos, em certa medida, não pode ser produzido ou ampliado (HILLIER, 1985). Secundariamente, porque em sendo continente de quase todos os recursos naturais transformados pelo homem, ele se transforma em geratriz de toda a organização econômica, o fator de produção por excelência. Haja vista que o trabalho, como fator de produção, origina-se de uma razão imponderável e coercitiva que faz do homem um escravo da sua própria condição de existência e o torna submisso ao espaço (natureza). Isto equivale a dizer que, o espaço é uma existência que independe do homem.

Deste modo, as indivisibilidades produzidas no uso do espaço se configuram em demandas por bens de natureza coletiva<sup>54</sup> e forçosamente compartilhados entre indivíduos. Razão pela qual, se fosse possível teorizar as demandas pelos bens públicos nos moldes de uma formulação proximal ao modelo das curvas de indiferença, suas propriedades refletiriam mecanismos operacionais inversos aos daquelas, uma vez que tais demandas referem-se, salvo raras exceções, a bens e serviços que constituem demandas derivadas, impostas ao homem pelo uso e apropriação do espaço físico. Assim, espaços menores como os locais de residência, locais de trabalho, locais de lazer ou de estudos, contidos em espaços maiores

---

<sup>54</sup> Em verdade, as demandas de natureza coletiva, no entender da pesquisa, são conseqüências imponderáveis da necessidade de articulação do homem com o espaço físico que o contém e que o submete.

(como, por exemplo, o espaço urbano ou o interurbano) impõem para serem fruídos, uma demanda que se deriva para os bens públicos (como, por exemplo, a infra-estrutura em estradas, arruamentos e passeios públicos ou os transportes coletivos). Os quais oferecem aos indivíduos de uma comunidade, serviços que se configuram em demandas individuais, de natureza incorpórea ou intangível, que propiciam comodidade, agilidade e minimizam o desgaste do labor humano, mas que são ofertados coletivamente sob o princípio da não exclusividade. Há ainda os casos de bens e serviços de consumo imprescindíveis à sobrevivência, como a água ou a energia elétrica, que pela distribuição desigual dos recursos naturais no espaço físico, configuram demandas coletivas que exigem uma capacidade de coordenação para provê-los. Estas situações, entre outras possíveis de serem descritas à guisa de exemplos, constituem demandas que embora não realizadas e providas através do sistema de livre mercado<sup>55</sup> e de formação de preços privados, são interdependentes, com as demandas de natureza privada. Porquanto perpassam o racionalismo tacanho da lógica do lucro capitalista, ao se firmarem como infra-estruturas indispensáveis à organização econômica e à sociedade como um todo, da qual faz parte a própria sociedade de produção e consumo capitalista, estruturada como um sub-universo daquela.

Isto posto, ao se retomar a questão de uma analogia adaptada das demandas por bens públicos com as demandas por bens de natureza privada, apropriadas grosseiramente do modelo das curvas de indiferença, concebeu-se aquelas como operando em uma lógica inversa a estas últimas. Explica-se. O consumidor individual procura maximizar a sua função utilidade na procura por bens e serviços de natureza privada, buscando com que sua linha de orçamento tangencie a mais alta curva de indiferença passível de ser alcançada com o seu nível de renda (princípio da restrição orçamentária).

No caso dos bens públicos, pela característica de serem bens demandados num contexto de “não exclusividade”, suas demandas se gerariam, entre indivíduos de uma coletividade, num cenário de expectativas comuns de que eles serão providos na esfera pública (intervenção estatal). Não obstante, antes que se concretize uma lógica consensual para a provisão do bem, parece ser razoável admitir a prevalência de uma lógica individual que, em termos de expectativas, firma-se num pressuposto de que a utilidade individual na demanda por estes bens, para indivíduos de rendas mais altas, pode ser maximizada em

---

<sup>55</sup> Embora atualmente já não se possa ser tão rigoroso quanto a muitas delas (como é o caso da privatização dos serviços de energia, de telefonia e, possivelmente, do fornecimento de água e saneamento, etc.), uma vez que as escalas crescentes de consumo para estes serviços e a herança de estruturas anteriormente montadas com recursos públicos, minimizam as necessidades de investimentos vultosos e garantem, aos capitais privados, expectativas de retorno compatíveis com os riscos mínimos envolvidos na operação.

direção às mais baixas curvas de indiferença (correspondentes àquelas de indivíduos de renda mais baixa). Assim, a lógica comum, a operar-se individualmente, seria a de que o benefício marginal (utilidade marginal) para os indivíduos de renda mais alta possa ser maximizado, quando o custo marginal na provisão do bem público se igualar ao benefício marginal propiciado aos indivíduos situados na mais baixa linha orçamentária passível de consumi-lo. Esta razão egoísta, decorrente do racionalismo individual, entretanto, não prosperaria. Isto porque, os indivíduos detentores de linhas de orçamento contingenciadas pelos mais baixos níveis de renda, também esperam, (movidos pela mesma razão egoísta), que os indivíduos situados nas faixas de rendas mais altas arquem com a parte mais substancial dos custos para a provisão destes bens. Ou seja, aos indivíduos de mais baixas rendas, não passa despercebido o fato de que os benefícios marginais que tais bens propiciam, sem dúvidas, mostram ter utilidade mais difusa entre as classes de rendas mais altas, tal é o caso da água ou da energia elétrica. Assim, cria-se um impasse, gerando-se o que Rosseau descreveu “como a busca egoísta das vantagens privadas por alguns ou todos os indivíduos<sup>56</sup>”, que origina a lógica da ação coletiva encaminhada para a via política (a intervenção estatal), uma vez que o benefício marginal buscado por este caminho não se exprime em termos de condição maximizadora individual, mas sim de uma condição otimizadora (no nível Pareto-eficiente), através da qual, ele (benefício marginal) se equaliza ao custo marginal correspondente à provisão do bem.

Em resumo, o que se pretende argumentar é que enquanto no marco teórico das curvas de indiferença as funções utilidades individuais para bens e serviços de consumo de natureza privada são independentes (ou seja, vinculam-se, cada uma, a uma única linha de orçamento e, portanto, não se interceptam), numa hipotética análise de curvas de indiferença para bens e serviços públicos, elas teriam a característica da interdependência, ou seja, se interceptariam por conta de interesses comuns em bens cuja demanda (bens públicos) são inclusivas (não exclusivas), no sentido de que são indispensáveis a todos os indivíduos indistintamente, tenham eles renda ou não. E são, em grande parte, providos mediante a lógica da não exclusividade que alça o Estado à condição de provedor e distribuidor de tais bens e serviços. Os quais, em linhas gerais, têm origem congênita da necessidade estruturadora, organizadora e reguladora do uso do espaço.

Funda-se, pois, a convicção de que o caráter continente do espaço, principalmente na dimensão urbana, ao se ajustar a um contingenciamento decorrente de divisões político-administrativas insertas na base territorial mais ampla (o estado ou país), é fator determinante

---

<sup>56</sup> (FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale, opus cit, p.21)

para delinear a função alocativa do ente estatal e a dimensão da economia urbana. Isto em virtude de que as expectativas egoístas dos indivíduos dão às demandas por bens públicos uma natureza essencialmente vinculada à organização espacial. Principalmente, no que se refere aos nexos existentes entre o bem público (ou serviço) e o uso do espaço não exclusivo, este último corporificando ou materializando a existência do primeiro, v.g., tal é o caso da infra-estrutura urbana em geral.

Assim, avulta ser defesa a tese de que o estado, as instituições políticas, as políticas públicas e os gastos públicos (provisão dos bens públicos) interagem de uma forma bastante complexa com o espaço físico. Entendido este, como uma variável autônoma, quer em termos de se tratar de uma célula da organização econômica mais ampla (o estado ou nação), quer em termos de se tratar de uma base de acomodação de uma estrutura social construída, ou sobre uma história e cultura peculiares, ou sobre uma vocação econômica, etc. Que a este se adapta, determinando com ele a existência da economia urbana e o dimensionamento da função governamental (a gestão urbana).

Por sua vez a inscrição destes espaços urbanos em dimensões espaciais mais amplas – os estados – dão ao sentido do compartilhamento e de transbordamento do raio de ação de mercados e de economias urbanas, o surgimento de demandas públicas hierarquicamente mais complexas que exigem uma coordenação política mais ampla que o papel da gestão urbana. Exigindo uma ação política estatal de concertação mediada das expectativas de cada um dos espaços urbanos que os integram, constituindo a gestão pública estadual.

Num crescendo, a gestão pública da expressão mais ampla que é o território de um país, encerra o grau de coordenação política mais complexo, que é o da gestão pública no nível federal. Neste nível, a concertação de uma lógica de ação coletiva mais imbricada, cristaliza-se com a inclusão dos fundamentos genealógicos que dão origem aos Estados Modernos já descritos nas seções anteriores, produzindo o estágio superior da atuação política estatal característica de estruturas verticalizadas e centralizadoras, cuja finalidade é a manutenção e a preservação da coesão, da homogeneidade e da defesa dos interesses de uma sociedade e de um mercado mais amplo: a nação.

Por estas razões, quer seja por força de uma evidência material amparada, ou nas visões políticas de Bobbio ou de Habermas, ou na visão econômica neoclássica, ou na visão sociopolítica de Hobbsbawm, ou quer seja pela visão de interpretar a derivação da função estatal como uma imposição das necessidades da reprodução de sociedades submissas aos imperativos das leis da natureza (sociedades das quais o espaço físico constitui as suas

camisas-de-força), a derivação da função estatal encontra respaldo numa hierarquização de demandas públicas. Estas se encaminham do local ao nacional, delineando, inclusive com consistência lógica, a centralização política como uma vertente natural da evolução capitalista e das relações sociais crescentemente complexas que dela decorrem. Neste sentido, busca-se sustentar o argumento de que uma estrutura ascendentemente verticalizada mostra-se como tendência lógica inequívoca na trajetória percorrida pelas economias capitalistas avançadas, no início do capitalismo. A busca do *hegemon*, uma meta perseguida desde o mercantilismo, ainda impera como símbolo e representação, para o resto do mundo, de unidade, de coesão e de nacionalidade, por parte das nações tradicionalmente responsáveis pela gênese do capitalismo industrial. Disto resulta que um processo de descentralização política deve comportar a flexibilidade para o entendimento de que ele deriva de uma expectativa de reforço dos laços do pacto federativo. Através de uma melhora na estrutura gestora dos poderes públicos, direcionada para uma irradiação mais profícua do desenvolvimento socioeconômico interno. Imprevisível, no mínimo, parece ser o destino da nação que perde o controle de sua unidade política. Descentralização política com preservação da unidade política se evidencia ser a trajetória desejável, enquanto não se desanuviam os incertos caminhos na conformação de uma comunidade global.

## **2.4 – O Estado como mediador e regulador social: um produto de uma estratégia de ação coletiva *top-down* ou derivação decorrente de uma demanda ascendente por políticas públicas a partir das formações urbanas?**

A convergência crescente de antecedentes virtuosos que conduziram ao surgimento do Estado-Nação – quer em sua forma federada (menos tradicional), quer em sua forma unitária (mais tradicional) – raramente é requerida e invocada como instrumento determinante e interdisciplinarmente fusionado e concomitante à análise da questão econômica como ordenamentos concorrentes ao surgimento daquele. Geralmente, a questão relativa à organização econômica determina o Estado como uma derivação conseqüente da evolução de uma economia de mercado e de suas idiossincrasias congênicas.

Em geral, também, o exame da dimensão histórica tem o caráter apenas subsidiário de registrar os fatos que conduzem a lógica da ação coletiva de uma forma justaposta e recortada, subestimando a interconexão de variáveis que são, num mesmo tempo, determinantes e determinações do sistema político e da organização socioeconômica. Na realidade a dimensão

da História pode ir mais além, enquanto meio de utilização possível na construção de cenários retrospectivos que considerem o amálgama de questões outras (que não somente a econômica), paralelas, concomitantes, interativas, cambiantes e, igualmente, co-responsáveis pela genealogia do Estado Moderno. Justo por conter os registros ontológicos da evolução das sociedades, constituindo-se no repositório insubstituível e capaz de dar visibilidade a questões étnicas, culturais, religiosas, sociais e econômicas. Inclusive, a de dar visibilidade a questões históricas ancestrais, peculiares a cada sociedade nacional, sejam elas homogêneas ou heterogêneas, com relação às suas origens, as quais moldam a configuração de lógicas de ação coletiva com grandes similitudes, porém com algumas peculiaridades que os perfis históricos diferenciados impõem.

A busca de um processo compreensivo amplo, acerca da transição para o Estado Moderno, constitui-se uma preocupação se não rara, ao menos incomum, em termos de contribuições teóricas, no que respeita ao tratamento interdisciplinar exigido à formação de um quadro analítico das transformações processadas, principalmente na Europa, a partir do último quartel do Século XVIII, uma vez que as mesmas podem dar uma maior amplitude aos estreitos legados de conhecimento ofertados pela vertente estritamente econômica<sup>57</sup> que pretende justificá-lo.

Não obstante, parece ser consensual entre alguns estudiosos<sup>58</sup> dedicados a tal mister, que a citada transição encontra na ascendência de um protonacionalismo que se estruturou, primeiramente, na uniformidade lingüística – base inicial para um nacionalismo filológico – haja vista o pressuposto de que esta uniformidade distinguiria um coletivo ou comunidade. Entretanto, tal pressuposto não tem força de tese, uma vez que a grande maioria de línguas vernáculas vulgares de então constituíam um “sistema complexo de dialetos e variantes locais, que com vários graus de facilidade ou dificuldade, intercomunicavam-se dependendo da sua acessibilidade ou fechamento”.<sup>59</sup> Assim, a uniformidade lingüística foi uma construção artificial que adveio da escolarização, inicialmente da educação primária, (que buscou uniformizar a linguagem falada, através de uma língua escrita, erudita e oficial) e não teria, por si só, a força política para guindar o nacionalismo como um traço marcante do Estado Moderno. Isto não implica em desconhecer que em alguns casos, para alguns países, as diferenças irrelevantes nas formas de falar entre regiões ou localidades, tenham tido um forte

---

<sup>57</sup> Tanto das formulações da escola neoclássica, quanto da crítica dos socialistas-marxistas.

<sup>58</sup> Ver Hobbsbawm (1998); Heilbroner (1994) e Habermas(2002).

<sup>59</sup> (HOBBSAWM, 1998, p. 69)



peso no encaminhamento de uma identidade nacional pelo critério majoritariamente lingüístico.

A outra antecedência invocada como precursora do “nacionalismo” é a origem étnica, fundada em critérios biológicos, que buscam nas razões de mesmo sangue e na progênie, as bases para forjar o sentimento de nacionalidade. Novamente, este pressuposto não resiste, enquanto fenômeno isolado, com força política para dar um sentido de coesão ao conceito de nacionalismo, haja vista que a história da demografia da Europa e, em alguns casos mais amplos, da Eurásia, está permeada dos registros das grandes migrações e das grandes invasões, como contributos à miscigenação racial. Ainda assim, é preciso destacar exceções no que respeita à formação de nações onde esta condição rara aconteceu, como foi o caso dos magiares. Mas, em regra, mesmo onde houve algo mais próximo de um purismo racial tribal<sup>60</sup>, caracterizando proto-nações, este fato constituiu um resultado oposto à formação posterior de um estado-nação, dada a resistência destas populações específicas à organização em torno de uma estrutura política comum.

De modo inverso, casos típicos de formações pluriétnicas redundaram em estados-nação que superaram diferenças lingüísticas e divisões raciais, tais foram os casos da Suíça e da Rússia. Nestes casos, o nacionalismo que se forjou fundamentou-se na crença por objetivos comuns e não no sangue.<sup>61</sup>

Por outro lado, a etnicidade “visível”, tanto a identificada pela cor da pele, quanto a identificada pelos traços raciais característicos ou, ainda, pelo idioma, opera no sentido negativo, uma vez que se presta, tendencialmente, a identificar dentro de uma mesma comunidade étnica, estratos sociais hierarquizados, por exemplo, pela cor (quanto mais clara a cor, mais alta a posição social do indivíduo). Especificamente, os estereótipos raciais são usados mais como um meio para definir outros grupos do que o próprio grupo, ou seja, para que um grupo se perceba como não igual a outros grupos. Daí o seu caráter de negação e sua pouca importância para a preexistência de um protonacionalismo, a não ser nos casos em que tais características estiveram vinculadas a uma forte e milenar tradição estatal, como nos casos da Coreia, do Japão e da China. Nos casos em que esta tradição estatal não existiu, estas diferenças étnicas mais visíveis tiveram influência quase nula na formação do moderno nacionalismo.

---

<sup>60</sup> Somalis, curdos, bascos e judeus.

<sup>61</sup> (HOBSBAWM, 1998, *opus cit.* p. 77-81)

Uma última característica associada à etnicidade, enquanto manifestação da cultura de um povo, é a religião. Hobbsbawm<sup>62</sup> analisa a religião como uma inerência de importância transcendental para o protonacionalismo, como também para o nacionalismo moderno, haja vista que, principalmente este, sempre a enxergou com muitas reservas, em virtude, *ante ipso facto*, de ter sido sempre um poder que desafiou o monopólio estatal, justificada por uma lealdade dos membros da comunidade a fundamentos e crenças que aquela determina. Contudo, as religiões de origens verdadeiramente tribais operam em escala muito pequena e localizada, resistindo a uma maior expansão. Do lado oposto, as religiões reconhecidas como universais criadas entre os séculos VI a VII D.C., foram urdidas para ocultar as diferenças étnicas, políticas, lingüísticas e culturais, na medida em que se prestaram a uma homogeneização de crenças e de práticas consuetudinárias entre tribos, povos e nações.

Do balanço destes requisitos, fica como conclusão a ser retirada das análises de Hobbsbawm, que nenhum deles, isolada ou em conjunto, contém os atributos suficientes para assegurar as condições para o desenvolvimento de um protonacionalismo e, posteriormente, para o nacionalismo moderno, em virtude de um grande número de evidências empíricas que denegam, parcialmente, o pretense poder de determinação que cada um deles supostamente teria. Não se trata, no entanto, de negar a existência de casos em que tais requisitos, isolados ou conjuntamente, forjaram as bases (protonacionalismo) para um nacionalismo moderno, uma vez que tais casos existiram. O que parece pontificar como evidência mais forte, são os casos mais gerais em que as condições para tal desenvolvimento estruturaram-se na preexistência de uma consciência histórica, em sentido coletivo, “de pertencer ou de ter pertencido a uma entidade política durável”.<sup>63</sup> Assim, o fator determinante para o protonacionalismo esteve vinculado à historicidade da presença do Estado como célula de origem de um povo-Estado, origem esta que não dispensa na receita histórica, a conjugação dos determinantes lingüísticos, religiosos, étnicos e culturais, intrinsecamente ligados ao conceito mais completo de nação histórica.

Não obstante, ainda que não faça alusão direta a uma lógica de ação coletiva como conformadora da nação política, Hobbsbawm esclarece que a criação de um vocabulário político decorreu dessas depurações, a qual, mais tarde, transformou o povo-Estado em povo-Nação. Emergindo, entretanto, esse vocabulário, em muitos casos, de uma pequena fração de habitantes de um Estado que formava a sua elite privilegiada ou a sua aristocracia.

---

<sup>62</sup> (1998, *op.cit.* p.83)

<sup>63</sup> (1998, *op.cit.* p.88)

Na realidade, o que se pode deduzir de suas análises é que onde houve as presenças de um estado, de uma aristocracia e de uma elite preocupadas em dar uma uniformidade lingüística a um idioma comum; ou onde houve a possibilidade de assimilação de credos religiosos, direcionados para mascarar desigualdades políticas e sociais; de dar escolarização primária como meio de busca da uniformidade lingüística e de acesso ao conteúdo racionalista da linguagem política; ou, ainda, de dar uniformidade histórica a grupos étnicos (que embora não identificados pela mesma língua ou pela mesma religião), estiveram unidos por histórias comuns de preservação de uma base territorial; tais possibilidades foram exploradas por essas minorias e legaram à nação política moderna, o vocabulário político legitimador da ordem institucional e constitucional que hoje se conhece.

Deste modo, ainda que se ressalte a omissão a um tratamento específico à formação de uma lógica de ação coletiva, arrisca-se ser possível sustentar que esta é resultado deste vocabulário político anteriormente formado no Estado pré-nacional. Que, embora se sustente, nos dias atuais, sob os auspícios de uma afirmação do referendo majoritário de uma população nacional, sua origem é concepção de grupos minoritários dominantes. Avulta ser lógico sustentar que o Estado Nacional consolidou-se a partir, portanto, de um arranjo institucional costurado por estas minorias. Haja vista que embora existindo condições *ex ante* para a formação de uma unidade nacional, quer seja pela língua, quer seja pela religião, ou ainda pela eugenia, o mais comum nas formações históricas de nações, principalmente as européias, era o haver – se não como regra geral, ao menos como evidência majoritária – uma forte tendência, por parte do populacho, para o reforço ao regionalismo. Mais ainda, à base local e à defesa de interesses mais visíveis e mais comuns a grupos populacionais menores. Os quais, a despeito de falarem a mesma língua ou serem da mesma origem racial, ocupavam espaços diferentes no contexto mesmo de uma base territorial mais ampla demarcada pelo Estado.<sup>64</sup>

A organização do moderno Estado Nacional, indubitavelmente, elegeu a centralidade como estratégia política de homogeneização das diferenças regionais e locais. O que, em última análise, foi fruto dos fundamentos políticos desenvolvidos por um vocabulário de convergência de propósitos (trabalhando e coletivizando o racionalismo egoísta individual) e de uma escolarização que se desenvolveu para impor uma lógica da soberania da vontade coletiva e que objetivava naturalmente o atendimento de necessidades materiais crescentes,

---

<sup>64</sup> (HOBBSBAWN, 1998, *op.cit*)

que advieram com o desenvolvimento e disseminação das novas técnicas de produção e de divisão e de especialização da produção e do trabalho.<sup>65</sup>

A via política que caracteriza esta conjuntura de fenômenos evidencia-se ter sido, na visão deste trabalho, o veículo de legitimação de uma ordem jurídico constitucional que embora coerente com um racionalismo consensual da coletividade, acomodou pelos artifícios do vocabulário político, toda uma preexistência de desigualdades implícitas no respeito à propriedade e ao *status quo* daquelas minorias que, tradicionalmente, eram legatárias dos bens e posses remanescentes da ordem política anterior.

Assim, a via política ao criar um vocabulário consentâneo com expectativas de correção de desigualdades passíveis de serem resolvidas pela formalização de um contrato social que, do ponto de vista filológico e semântico, consagra princípios de liberdade para o exercício da igualdade entre indivíduos, cria, posteriormente, um ambiente político, a partir do qual os princípios de democracia política e de democracia econômica parecem dissimular as inconsistências de uma ordem anterior, as quais se instalam, no contexto da nova ordem (o Estado-Nação) de uma forma inatacável, via de regra, pelo senso comum.

Deste modo a organização política do Estado Moderno, ao surgir sob a égide de uma estrutura verticalizada no Poder Central parece abrigar uma série de transformações que não se vinculam estritamente ao pilar econômico, embora este contenha um grande poder de determinação<sup>66</sup>. A tessitura de nações historicamente portadoras de formações sociais originárias, geralmente, fundadas em distinções de classe (senhores e servos, proprietários e não proprietários, etc.), introduziu a questão espacial e a base territorial como o ponto crucial da vida em sociedade, dado que a terra como fator de produção e como demanda indispensável para a reprodução da vida humana, foi entronizada como símbolo do poder de alguns e de submissão de muitos.

## **2.5 - A Expansão do Aparelho Estatal na Progressão Capitalista: os fundamentos do Estado Providência.**

Não obstante fique assente, no conteúdo explanatório até agora desenvolvido, um posicionamento de convincente razoabilidade no tocante a uma antecedência ontológica do

---

<sup>65</sup> (SINGER, 1977, *opus cit*; DOBB, 1983, *opus cit*)

<sup>66</sup> “O movimento histórico, enquanto necessidade, envolve a ação consciente e essa implicação não é automática. Eis aí o nó górdio da questão: nem a consciência de classe, nem a revolução estão fatal e mecanicamente determinadas por condições econômicas; e o desenvolvimento destas, por seu turno, não é linear, nem único para todos os países capitalistas”(Fiori, 2003).

estado em relação ao capitalismo<sup>67</sup> – isto no que se relaciona à veemência de uma refutação dos teóricos neoclássicos à tese de que o Estado Moderno é uma criação daquele – há que se reconhecer bastante pertinência à crítica marxista. Principalmente, no que se relaciona às vulnerabilidade e permeabilidade que este apresentou ao assumir o papel de instrumento de mediação de conflitos, de correção de falhas e de provisão de bens e serviços não atendidos pelo sistema de livre mercado.

No arrazoadado crítico dos marxistas destaca-se, em termos de ampla e recorrente citação, a facilidade com que o aparato estatal pode ser capturado pelos interesses minoritários dos empresários capitalistas, no intuito de minimizar o grau de influência das demandas sociais requeridas pela classe trabalhadora. A materialidade histórica desta crítica, sem dúvida, parece ter força de convencimento para interpretar a lógica da ação coletiva, antes referida (hierarquicamente e conceitualmente internalizada como plano e elaboração ideal da vontade coletiva), como recurso manipulável. Isto, ao transitar, do ponto de vista de sua utilização instrumental, para o nível da via política e como passível de ser externalizada pela defesa dos interesses corporativos de grupos hegemônicos. Com isto, podendo subverter, parcialmente ou no todo, as razões boas, éticas e moralmente justas, implícitas à concepção socialmente idealizada da referida lógica como canal indistinto, indivisível e não manipulável de encaminhamento, ao Estado, das aspirações da sociedade como um todo. Entretanto, é de se registrar, como fato histórico incontestado, que nos modos de produção pré-capitalistas e nos regimes feudais da Europa, como a discurrida visão sociológica de Hobbsbawm, parágrafos atrás, as condutas hegemônicas da minoria burguesa ou da aristocracia feudal, eram marcas bem mais presentes e bem mais definidas na cooptação do Estado ao ajuste de seus interesses, das ocorridas atualmente, onde o mascaramentos, os subterfúgios e as pressões subterrâneas dos grupos de poder, dão a impressão de que elas são pontuais ou, até mesmo, excepcionais. Desta forma o que cabe discutir, parece escapar de qualquer pretensão de anular o estado como um ente orgânico da sociedade e sim de colocar o foco mais específico de uma análise acerca de seu efetivo papel. E, mais ainda, de buscar os meios mais eficazes, eficientes e efetivos, no sentido de torná-lo bem menos permeável à manipulação, para que o caminho perseguido desde a idealização e encaminhamento da lógica da ação coletiva à consecução e materialização das demandas sociais pela via política, não apresente desvios de propósito ou sejam minimizados por uma proteção tutelada constitucionalmente.

---

<sup>67</sup> Na realidade Kosik, através do recurso heurístico, afirma serem as categorias Estado e Capital existências materiais e fenomenais bem mais antigas que as ideologias do capitalismo e do socialismo. Ver Karel Kosik, “Dialética do Concreto”, p.59, 1995, Editora Paz e Terra.

Neste sentido cumpre rememorar que a grande evidência transformadora na evolução do Estado Moderno consistiu numa assunção eminentemente protetoral de sua função de Estado de Bem-Estar. O reconhecimento consagrado constitucionalmente do direito à herança e à posse de bens, ao dividir a sociedade entre indivíduos potentados e despossuídos, selou o desafio da sobrevivência da maior parcela das sociedades no mundo ao estigma do trabalho. O Estado Providência, ante esta evidência, constituiu-se num orgânico das relações sociais, com o fito, entre outros, de minimizar o aviltamento dos interesses da classe trabalhadora, introduzindo os mecanismos conducentes à consagração constitucional de princípios de democracia econômica, o que parece equivaler aos mesmos princípios de justiça (a posição original) defendida por Rawls.

Esta renovação ampliada da função estatal, incrementando o seu grau de coordenação política e maior centralização do poder decisório em termos de políticas públicas, re-anunciou um novo ciclo do Estado como orgânico social, recuperando a dominância que manteve no longo ciclo em que prevaleceu o mercantilismo na Europa (1500 a 1750). Entretanto, com uma configuração bem mais ampla de suas funções, uma vez que apesar do conteúdo ideológico do mercantilismo externalizado por seu corpo de regulamentações entronizar a força de trabalho como a maior riqueza de uma nação, conceitualmente e efetivamente, a categoria conceitual trabalho tinha apenas importância instrumental como um meio para justificar os fins objetivados pelos capitalistas: a apropriação da mais-valia do trabalho e o lucro. O distanciamento perceptível entre a busca de resultados econômicos e o compromisso ético e moral com uma justiça distributiva, evidencia-se por suas regulamentações materializadas em políticas concretas, como as extraídas de alguns enunciados liberais: “A população é a riqueza e a fortaleza de um país” (Nicholas Barbon, *apud* Ellsworth, 1974, p.48) ). “Não será mais rico o país que tiver mais mão-de-obra?” (Josiah Tucker, *apud* Ellsworth, 1974, p.48)). “Uma afirmação que teve força de uma máquina política é a de que o poder e a riqueza de uma sociedade consistem no volume de sua população” (Henri Fielding, *apud* Ellsworth, 1974, p.48)”.<sup>68</sup> Em contraposição a tal reconhecimento, extraí-se a seguinte pérola : “Todos, a não ser uma idiota, sabem que as classes inferiores devem ser mantidas pobres, ou nunca serão operosas; não quero dizer que os pobres da Inglaterra devam ser mantidos como os pobres da França, mas que, considerando o Estado do País, devem (como toda a humanidade) estar na pobreza, ou não trabalharão” (ARTHUR YOUNG, *apud* ELLSWORTH, 1974, p.48).

---

<sup>68</sup> (HENRI FIELDING, *apud* ELLSWORTH, 1974, p.48)

O liberalismo econômico que se seguiu ao mercantilismo reduziu drasticamente a atuação centralizadora do Estado. Impondo uma crença que minava os alicerces mercantilistas. A qual era baseada num princípio de regularidade econômica, sustentado pelo sistema de livre mercado, que ao evidenciar as suas falhas e uma amplitude limitada na satisfação de demandas sociais mais complexas, reposicionou o Estado num nível de mediador, de provedor e de corregedor das relações sociais. Este predicado de humanização do capitalismo, através do Estado e adquirido com a integração constitucional dos referidos fundamentos de democracia econômica, sem sombra de dúvida, representou uma redução na profundidade do fosso a separar capitalistas e trabalhadores.

O recrudescimento recente das convicções e crenças nos sistema de livre mercado re-instaurado pelo neoliberalismo, novamente colocou em cheque a discussão sobre as funções exorbitantes do Estado Providência, atacando de forma contundente o seu papel de condutor das políticas públicas na área mais relevante da atuação estatal, num apriorístico julgamento, que é o das políticas referentes às relações sociais entre capital e trabalho. Uma síntese das críticas neoliberais pode ser extraída de Leal<sup>69</sup>:

“[...] para os liberais, a atual crise do capitalismo é fruto da ação do estado que tem como consequência, para o próprio Estado, dificuldades de ordem financeira e administrativa. A atuação do estado no campo econômico e social, na forma em que está sendo estruturada, suprime os incentivos e o investimento. Sendo o investimento privado a matriz fundamental do capitalismo, a solução da crise passa pelo retorno, em sua plenitude, dos mecanismos de mercado. A alternativa mais coerente para enfrentar a crise seria a desmontagem da atual estrutura sob a qual apoiou-se o Estado Keynesiano, eliminando-se a regulação estatal no campo econômico e social. Nesta perspectiva, a proposta liberal supõe uma completa ruptura da aliança de classe, isto é, do compromisso reformista que deu sustentação ao Estado Keynesiano e possibilitou a compatibilidade capitalismo/democracia”.

Entretanto, o quadro das reivindicações neoliberais que se tornou mais denso e mais explícito, a partir dos anos 80, em todo o mundo capitalista avançado, parece não ter resistido, na prática, à desejada apostasia do Estado nos termos de sua restrita lógica cartesiana. Os óbices que se manifestaram a tal pretensão evidenciaram-se estar vinculados a contradições geradas no seio da própria evolução capitalista, que não demonstra capacidade de determinar um curso autônomo à sua trajetória.

Um dos grandes contra-sensos da pretensão liberal coloca em antítese o seu discurso e a sua práxis. Haja vista ser fato que a concessão de incentivos, via reduções ou isenções

---

<sup>69</sup> (1990, p. 24)

tributárias, ou ainda, e principalmente, que uma possível redução ou eliminação das contribuições parafiscais (assecuratórias da operacionalização da previdência social), representam para as empresas uma forma de recomposição de sua capacidade de acumulação capitalista e de ampliação dos investimentos. Todavia, também parece ser fato incontestado que o capitalismo imprescindido do poder estatal – via programas de assistência social e de políticas públicas, nas áreas de saúde, educação, saneamento, habitação, etc. – para preencher os claros no mercado para seus produtos. Isto em virtude de sua contradição interna de expandir-se reduzindo o nível do emprego. Deste modo, soa paradoxal a pretensão, por parte do liberalismo, ao debilitamento do poder estatal na condução e execução das políticas públicas, quando a recorrência ao seu papel intervencionista concretiza-se complementarmente na realização da receita financeira e no lucro do capitalismo. Paradoxal e emblemática torna-se, também, a expectativa de contar com o Estado para corrigir as lacunas no mercado consumidor provocadas por uma crescente onda de desemprego da força-de-trabalho, na medida em que se intensificam a automação na produção e o incremento contínuo dos parâmetros de produtividade do capital, via desenvolvimento tecnológico<sup>70</sup>. Os movimentos de substituição do trabalho vivo por trabalho morto possuem o condão de configurar antíteses. De um lado, o trabalho morto manifesta-se ser bem mais produtivo que o trabalho vivo, minimizando inclusive os custos das empresas, mas, do lado oposto, o trabalho vivo eliminado constitui a razão decremental do mercado consumidor tão cobiçado pelo capitalismo, razão de ser do receituário capitalista. A morbidez deste quadro de autofagia capitalista tem constituído um mote para suscitar um novo alento ao ideário socialista, na proporção em que o neoliberalismo se vê às voltas com o dilema de sua caixa de Pandora: se se firmar novamente a convicção ou crença, no atual estágio do capitalismo, na capacidade auto-reguladora do sistema de livre mercado, ele corre o risco de perder, com a dissolução de grande parte do poder orgânico do Estado, a última quimera capaz de soerguê-lo antes de uma iminente crise profunda em suas bases.

Destarte, as questões ora abordadas, bem como as questões tratadas nas seções anteriores, ensejam um aprofundamento sobre o paralelismo de duas linhas divisórias. As mencionadas linhas permeiam, de forma comum, a dimensão mais ampla dos desafios implícitos à organização econômica em geral, ao campo da política e à instauração de uma

---

<sup>70</sup> BEHRING, Elaine Rossetti. Política Social no capitalismo tardio. São Paulo-SP, Cortez Editora, 199 p. Ver também: DUPAS, Gilberto. Economia Global e Exclusão Social: Pobreza, emprego Estado e o futuro do capitalismo. Editora Paz e Terra. São Paulo- SP, 2000.



conduta ética abrangente, pragmática e eficiente. Isto, no que respeita a uma definição dos estritos contornos dentro dos quais devem ser inseridos os justos e adequados papéis a serem exercidos pelo Estado e pela organização capitalista.

A primeira linha situa-se na defesa de que posições firmadas a montante ou a jusante, acerca do exato tamanho e da adequada presença do Estado na vida da sociedade, não têm correspondido, em termos de respostas satisfatórias, a um delineamento preciso acerca do papel que este deve exercer. A materialidade histórica da realidade estatal, embora articulada a contexturas sociais e econômicas diferenciadas ao longo do tempo – bem como a ontológica consciência coletiva da necessidade da existência de uma lógica social que requer um nível de coordenação política a presidir os interesses conflitantes dos indivíduos em sociedade – são argumentos incontestes da necessidade da presença do Estado no trinômio: modo de produção, via política e sociedade. Ainda assim, o materialismo histórico parece fornecer razão probante de que as demonstrações de um poder exorbitante por parte do Estado (caso extremo das nações socialistas) ou de um poder residual (nos casos extremos de uma excessiva liberalização econômica), colocam sempre a organização econômica e a sociedade como um todo, em ápices de crises, nos quais a maximização ou a minimização do papel do Estado impede um ajuste da sintonia entre as relações de responsabilidades compartilhadas entre este e o modo de produção. A regularidade de tais constatações evidencia-se mais explícita no modo de produção capitalista.

O contexto de instabilidade ou de ondas progressivas ou regressivas na função estatal, nos marcos da primeira linha divisória antes referida, parece circunstanciar-se a problemas de superação de divergências, antes mencionadas, na assunção dos papéis cabíveis a cada parte. Entretanto, tais divergências situam-se numa lógica operacional por resultados, os quais restringem a realidade da organização socioeconômica a um jogo de interesses parametrizados pelos estritos domínios da economia positiva, a qual não se torna aderente a um desejável resultado social, o qual seria a razão de equalização entre os custos e benefícios privados e os custos e benefícios sociais (SEN, 1999). Estes resultados sociais, ao situarem-se num espaço presidido por uma lógica diferente da que domina o campo da economia positiva, compõem a segunda linha divisória mencionada parágrafos atrás, e fundamentam-se em um comportamento racional, ético e moral inscrito no campo da economia normativa.

A gênese há mais de um século atrás e a morte recentemente anunciada do Estado de Bem-Estar, são fatos exponenciais que se prestam a demonstrar a dificuldade de convergência entre os objetivos que presidem as duas linhas referidas. Neste período, os focos de tensão nas

relações sociais entre capitalistas e trabalhadores deram a exata da dimensão do quanto o Estado se aproximou da posição idealizada de objetivos sociais preconizada pela economia normativa e pelos fundamentos de uma democracia econômica. E, atualmente, do quanto está se afastando dessa posição, ao se exacerbarem as contradições de um capitalismo excessivamente monopolista. Este, ao desenvolver a tendência mundial de canibalismo concorrencial, com fusões, incorporações, falências, ascensão e queda rápidas de grandes conglomerados empresariais e financeiros e ao invadir os espaços da produção ocupados pelo Estado (os monopólios naturais e os bens públicos) com a dinâmica das privatizações, recoloca no centro das discussões entre capitalistas e socialistas, a questão do tamanho do Estado. Esta situação, até bem pouco tempo, orientava-se em torno de reivindicações que advogavam, de um lado a menor presença possível deste nas relações de mercado (neoliberalismo); de outro lado, numa posição mais perfilada com o ideário socialista, conformou-se a visão de que um processo descentralizador, reduzindo a coordenação de algumas políticas públicas, antes atribuíveis ao Poder Central, em favor do poder público nas esferas estadual e local, daria mais agilidade, mais unidade, eficiência e eficácia à atuação do poder público em sua missão tripartite (os níveis federal, estadual e municipal).<sup>71</sup>

O cotejo destas duas visões, por vias diversas, conduz, necessariamente, a retomadas acerca de posições que constituem fluxos e refluxos, na trajetória histórica da função estatal – Poder Federal excessivamente centralizador e intervencionista no mercado ou franciscamente descentralizado e/ou não intervencionista. As quais revelam, de uma forma recorrente e uníssona, no tempo histórico, a convergência de um discurso que evidencia uma plurissecular incapacidade das sociedades nacionais tratarem a função estatal e o modo de produção que as compõem nos exatos limites que os princípios da ética e das ciências normativas (o direito normativo, a economia normativa e a ciência política) preconizam para uma relação Pareto-eficiente. Ou seja, uma relação que equalize custos e benefícios sociais e privados. Isto, na prática, equivaleria a produzir a convergência dos objetivos privados e mais imediatos da economia positiva com os objetivos sociais da economia normativa.

Todavia, evidencia-se materialmente e historicamente provado o fato de que a utopia dos modelos de uma teoria econômica de bem-estar ao pugnarem pela objetivação de resultados socialmente aceitáveis e factíveis de serem alcançados pela via do concreto, ressentem-se, no campo real, de uma sintonia pura, criteriosa e ética que faça a aproximação da sua lógica racional coletiva com a lógica concorrencial que predomina no universo real da

---

<sup>71</sup> (BRESEER PEREIRA, 1997, *op. cit.*)

organização econômica e da sociedade. Em verdade o que se vem de firmar é a tese de que o enorme fosso a dificultar os ajustes nas relações esperadas pela sociedade, entre o Estado e o modo de produção capitalista, consiste na inevitabilidade dos desvios de objetivos a começar do ponto em que se instaura a lógica racional coletiva objetivada idealmente para um fim social específico e se passa para a lógica racional concorrencial, inerente a indivíduos e empresas. O vácuo a determinar os desvios de propósitos, funda-se no fato de que a lógica racional coletiva de razão superveniente à lógica racional individual, não prevalece de forma plena, uma vez que esta última, apesar de hierarquia inferior, exercita-se através de agentes reais, desencadeadores da ação objetivada.

Entre tais agentes, a racionalidade individual de cada um decodifica a intencionalidade dos objetivos, segundo critérios variáveis que vão desde as razões morais, éticas e justas assimiladas por uns no decurso da ação, a uma decodificação negativa, oportunista, amoral ou imoral, ou ainda, antiética, por parte de outros agentes. As quais, entretanto, não podem ser definidas como postura irracional, uma vez que a racionalidade dos indivíduos não se conforma necessariamente a um conceito moral de racionalidade boa ou de racionalidade má (COHEN, 2000). A racionalidade dos indivíduos, dentro de um jogo de escolhas, aponta possibilidades. A classificação de cada uma dessas possibilidades, como boa ou má, emerge da natureza do agente, que emite o conceito qualitativo de seu juízo segundo critérios pessoais. Assim, se um indivíduo parametriza seu comportamento mediante a confrontação de que a sua lógica (mesmo egoísta) deve subordinar-se a uma lógica consensual coletiva, ele estará assumindo a conduta moral e ética preconizada pela sociedade. Em caso contrário, mesmo quando percebe na sua lógica que o fazer ou deixar de fazer alguma coisa, toma uma direção oposta ao ideal coletivo, e mesmo que esta postura não constitua uma ilicitude classificada institucionalmente como passível de sanção, o indivíduo estará na contramão (o princípio do carona)<sup>72</sup> dos princípios éticos e morais formalmente determinados pela sociedade (através da lógica racional da ação coletiva por ela adotada, a qual estrutura o aparato constitucional do Estado e o seu poder jurídico normativo).

A breve digressão, ora realizada, procurou colocar na tese de uma ascendência da lógica coletiva da sociedade sobre a lógica individual e/ou privada, de que não obstante a ficção hierárquica da primeira, revista-se dos pressupostos de autoridade (emanada do senso coletivo) sobre a segunda, inexistente uma fórmula segura para transitar da utopia de um plano

---

<sup>72</sup> Ver Ornstein, (2000), “A Estratégia da Ação Coletiva”. IUPERJ/UCAM. Ed. Revan, Rio de Janeiro-RJ.

de igualdade estruturado em objetivos ideais, para um plano em que as distensões e os conflitos verificáveis no campo real sejam evitados. Haja vista que a distância a separar o ideal do operacional subentende a necessidade de mecanismos de controle sobre um ilimitado leque de variáveis a fim de evitar a permeabilidade do ideal coletivo na etapa executiva. Sendo assim, a possibilidade de desenvolverem-se, no tempo, vazamentos, que permitam exacerbações ou desequilíbrios fortes nas relações sociais, estas vão se refletir, necessariamente, no Estado, ora exigindo uma maior amplitude do seu raio de ação, ora requerendo o seu encolhimento. Entretanto, a grande tensão nas relações sociais é um fenômeno que vem se manifestando em crescendo desde o mercantilismo. Neste, o reconhecimento da importância da população e da força de trabalho, exteriorizava-se apenas a sua importância como fator de produção e como fonte de abastecimento dos exércitos nacionais. No que concerne à paga do trabalho assalariado, esta era alvo da extração de uma mais valia, cuja justificação espúria sustentava-se no argumento de que os pobres deveriam receber salários baixos, para que não pendessem ao ócio e ficassem comprometidos com o trabalho diário como meio do sustento de cada dia.

O Estado Providência que se lhe seguiu, parece ser a primeira manifestação de uma conjugação de fenômenos novos, os quais surgiram em decorrência do fato da Revolução Industrial ter se consolidado originalmente como um fenômeno maior e eminentemente urbano. Expansão demográfica, economias de aglomeração, migrações campo-cidade e rápida expansão das atividades industriais, pareceram conferir razões ponderáveis para se imputar maior importância às demandas sociais crescentes de uma classe trabalhadora, que apesar de ir conhecendo ganhos de produtividade decrescente em relação aos bens de capital (na medida em que se intensificava a tecnologia na produção), enquanto pode manter-se como densidade majoritária e absoluta na elaboração do produto final, conseguiu reconduzir o Estado a uma posição centralizadora e mediadora de conflitos.

A crise mundial de 1929 ao criar uma aura de pessimismo no mundo capitalista, reforçou, ainda mais, o papel do Estado, com os contributos das formulações keynesianas que reabilitou o seu papel de condutor do processo de retomada do desenvolvimento da economia mundial. Neste sentido, a intervenção estatal e as estratégias da política econômica keynesiana deram novo alento à economia norte-americana e ao capitalismo em geral, mesmo após a Segunda Guerra Mundial, com o fortalecimento de um quadro institucional renovado pelo Plano Marshall, pelo Acordo de Bretton Woods, pelo FMI, BIRD, BID e Banco Mundial. Todavia, os anos setenta do século passado dão os primeiros sinais da fadiga da combinação

fordista (organização do sistema de produção capitalista) com os instrumentos da política intervencionista estatal assentada nos fundamentos teóricos keynesianos.<sup>73</sup>

Em que se salientem os esforços para desaceleração da corrida armamentista e o fim da bipolarização EUA-URSS – fato interpretado como arrefecedor do comércio internacional de armas e das expectativas de rentabilidade e de taxas de retorno compatíveis com os altos investimentos realizados pelas indústrias bélicas e pelos programas aeroespaciais no mundo – o que se vinha verificando, era uma expansão crescente da concorrência entre países pela produção de bens de grande densidade tecnológica (intensificação do uso do fator capital em relação a um decrescente uso relativo do fator trabalho).

Os desdobramentos seguintes configuraram uma conjuntura de crises sucessivas que alteraram o quadro das relações entre nações, inaugurando uma fase de financeirização internacional da economia e um processo acelerado de mega-fusões e incorporações de grandes empresas, formando-se gigantescos conglomerados industriais e financeiros e configurando-se a transnacionalização das empresas. Esta característica recente das relações de interesses do capital internacional é interpretada como fenomenologia impactante sobre o papel e poder soberano dos estados nacionais. Uma vez que os desejáveis influxos de capitais e de investimentos internacionais colocam-se, especialmente para países como o Brasil, como um imperativo às necessidades de desenvolvimento econômico. Entretanto, as condições para tal ingresso vinculam-se a um leque de concessões e de atrativos que tem que ser ofertados pelo País receptor, desguarnecendo-o de um maior controle sobre suas unidades federadas (SASSEN, 1998; HARVEY, 2000, *opus cit*).<sup>74</sup>

Apesar de tudo, ainda que o reviver do liberalismo tenha alimentado a ilusão de reconduzir o Estado a uma esfera de atuação mínima, o balanço que se faz, tanto à esquerda, quanto à direita das correntes de pensamento operantes, é a de que, na realidade, o grande desafio parece ser o de encontrar a justa combinação que otimize as relações entre o Estado, o capitalismo e a sociedade. Haja vista que, em mais de cinco séculos de capitalismo, as reduções e as expansões nos papéis do capital e do Estado, de forma alternada, com a supremacia de um ou de outro, jamais chegou a ser suficiente para anular completamente a presença de um deles nos assuntos relativos ao funcionamento do mercado. No cerne das discussões acerca do tamanho da organização estatal e do seu rol de atribuições específicas, estão inseridas questões basilares à estrutura da sociedade, tais como: as relações contraditórias entre capital e trabalho; a questão relativa ao deslocamento de algumas

---

<sup>73</sup> (GREMAUD *et alii*, 1997; BAER, 1996; HARVEY, 2000)

<sup>74</sup> (SASSEN, 1998; HARVEY, 2000, *opus cit*)

prerrogativas relacionadas a funções, a coordenação e à execução de programas sociais e de políticas públicas para o nível local, via descentralização política, e, por fim, as questões relativas ao processo avaliatório do próprio discurso acerca da descentralização política.

Estas questões de caráter finalístico revelam-se cruciais para a formação de um juízo constantemente sintonizado com a dinâmica de tais transformações. Uma vez que as condições materiais de um processo de descentralização de programas sociais e de políticas públicas devem ser analisadas sob o signo de uma possível precarização orçamentária<sup>75</sup>. Precarização esta que revele mais a necessidade de uma desoneração de encargos atribuídos ao Poder Central, do que uma preocupação efetiva de reconhecer, no âmbito da gestão pública local, os predicados de uma maior sintonia com as demandas públicas de caráter mais atomizado e específico. Como supervenientemente sugere o espírito do discurso centrado na ênfase municipalista. Do ponto de vista mais objetivo, trata-se de verificar em que limites, restrições e condições, as expectativas inscritas no processo de descentralização político-institucional convertem-se em realidades materialmente avaliáveis, em termos de produção de efetivos resultados. Principalmente, no que se relaciona ao pressuposto de que a gestão pública no nível local reúne qualificações e virtudes focadas em realidades sociais, políticas, econômicas e culturais específicas, inseridas num contexto social mais amplo e multifacetado (estados ou país).

A este contexto amplo, ao qual pode escapar, ante a suposição de uma visão tendencialmente míope por parte do Poder Central – dado o seu grau de afastamento das especificidades locais – a necessidade de políticas públicas e de programas sociais mais consentâneos e ajustados a estas células de seu corpo estatal mais amplo, que dão ao grau de alcance das políticas públicas uma diretriz essencialmente urbana. Isto leva, por sua vez, ao requerimento de uma análise e de uma avaliação acerca de crenças e generalizações extraídas das experiências descentralizadoras já realizadas no mundo. E assumidas como indefectíveis e aplicáveis a qualquer gestão pública local, sem que sobre elas parem o benefício da dúvida e a condição de excepcionalidade de suas aplicações. Diante da possibilidade das regência e prevalência de antecedentes específicos do local, que destituam, parcialmente ou totalmente, a validade pretensamente abrangente de seus enunciados.

---

<sup>75</sup> Partindo-se de um reconhecimento generalizado de que os processos de descentralização política ocorridos no mundo capitalista resultam, em parte, de um enfraquecimento no poder de arrecadação tributária dos Poderes Centrais, originados de guerras fiscais, as quais se instauraram no âmbito global, entre os países, pelos investimentos e aportes de recursos financeiros disponibilizados pelo capitalismo internacional, ante o precedente de processos de barganha estabelecidos por este.

## **CAPÍTULO 3 - Trajetória Constitucionalista no Brasil : uma breve análise sobre ambientes político-institucionais influenciados pelo evoluer de uma sociedade em formação**

### **3.1 - Os antecedentes históricos do receituário municipalista.**

A consolidação da forma republicana de Governo no Brasil pós-império, registra, em mais de um século de História, a evolução de um pacto federativo que se erigiu sob um cenário de embates internos, no qual os ciclos descentralização-centralização-descentralização... têm se alternado sempre sob a inspiração de reorientações da política interna. Via de regra, estas alterações estiveram sempre apoiadas em desequilíbrios resultantes, ora de mudanças nas relações de força entre oligarquias regionais detentoras dos poderes político e econômico, ora de desníveis socioeconômicos inter-regionais, ou, ainda, do recrudescimento mais visível - a partir da gênese do urbanismo nas primeiras décadas do século passado - das demandas sociais crescentes que emanavam de uma sociedade nacional que, *pari passu*, depurava a separação campo-cidade.<sup>76</sup>

Assim, é que a descentralização institucional, apesar de ser uma temática recorrente, morta e ressuscitada nos mais de cem anos da República Brasileira, ressurgiu, com a Constituição de 1988, envolvida em uma aura de inspiração reformista que parece ter sido sublimada por uma lógica de ação coletiva da sociedade brasileira, expressa e externalizada pelos seus representantes na Assembléia Constituinte.

Depois de transcorridos quase três lustros da promulgação da nova Carta Magna, vem se consolidando um sentimento quase uníssono de que os princípios que a emularam decorreram de expectativas sedimentadas ao longo do tempo histórico, no qual o anseio por maior autonomia administrativa e financeira colocou-se como um requisito indispensável e inelutável para os municípios brasileiros, em termos do fortalecimento das políticas públicas disponibilizadas aos gestores municipais.

Parece ser ampla a visão de que os primados a justificarem estes sentimentos sejam consentâneos com o pressuposto de que a priorização das necessidades e carências em políticas públicas, no nível local, ganhe mais em visibilidade, em efetividade e em eficiência se detectada num âmbito de poder decisório também local. Mas, também parece ser inegável a percepção de que o discurso neolocalista não conseguiu mascarar, no tempo histórico, os

---

<sup>76</sup> (Furtado, 1967; Singer, 1977; Gremaud *et alii*, 1998)

interesses oligárquicos secularizados das lideranças regionais, afeitas ao domínio, à cooptação e à oclusão dos interesses maiores da sociedade brasileira. Tanto que, nem mesmo mais recentemente, a sua imagem recuperada e associada a um conjunto de fatores de ordem político/econômica se afasta de uma submissão a interesses antigos e a ordenamentos externos. Ainda mais que as alegadas e justificadas razões relativas à necessidade de redirecionamento e retomada de um processo de desenvolvimento socioeconômico interno, que se interrompeu na década de 80, do século recém findo, vem sendo uma bandeira desfraldada com grande potencial para escamotear estas vinculações.

Assim, ainda que as apregoadas vantagens de um sistema de governo caracterizado por uma forte dose de autonomia político-administrativa e financeira conferida a estados e municípios possam ser ratificadas e justificadas, materialmente, pelos exemplos históricos de nações que trilharam, bem antes do Brasil, trajetórias bem mais livres das amarras do poder tutelar exercido pelos seus respectivos governos centrais, as experiências nesta direção, no caso brasileiro, são eivadas das marcas da presença, das fortes influências e dos interesses defendidos, corporativamente, pelas tradicionais classes burguesas.

### **3.2 – Os ciclos centralização e descentralização sob uma abordagem crítica**

O périplo a ser percorrido, no transcorrer deste capítulo tem por objetivo apreender, numa linha de abordagem histórico-estrutural, a evolução dos ciclos centralização/descentralização/centralização. Não tanto em termos da busca de uma compreensão de como o papel do Estado Brasileiro tem se conformado a tais ciclos, em virtude das conjunturas políticas vivenciadas no transcorrer de toda a trajetória republicana. Mas, precipuamente, de procurar ressaltar – na dinâmica específica da ação política materializada a partir de orientações, também políticas, subjetivamente diferenciadas que caracterizaram as diversas cartas constitucionais promulgadas até hoje – os impactos registrados e traduzidos em comportamentos assumidos pela sociedade brasileira. Isto, a partir de configurações e de reconfigurações dos ambientes sócio-políticos, as quais idealizavam condutas, respostas e resultados, quase nem sempre convergentes com a intencionalidade inerente aos conteúdos subjetivos previamente traçados.

Isto ao que se indica, veio de delinear, dessarte, um Estado Brasileiro metamórfico e continuamente cambiante. Moldado por assembléias constituintes, que a despeito de pretenderem representar, pela média e em suas respectivas vigências no tempo, *l'espirit du*



*corp* mais aproximado dos desejos e anseios da sociedade que representavam, produziram estruturas estatais (teoricamente conciliadoras e mediadoras de interesses coletivos conflitantes), que não desenvolveram um arcabouço constitucional sólido. Colocando-se, não raras vezes, a serviço de grupos hegemônicos e acentuadoras de desigualdades sociais, no decorrer do tempo.

Neste sentido, todo o esforço despendido no capítulo anterior na tentativa de mostrar como se formou o moderno conceito de estado nas economias capitalistas avançadas, buscou atender à carência de um referencial que servisse de espelho a um modelo de estado no Brasil, que desde a origem, demonstrou pouca propensão a reverter sua condição primeira de apêndice exportador dos interesses metropolitanos. Como se mostrará mais adiante, todo o processo recente de formação de uma economia de capitalismo periférico, denota uma trajetória diametralmente oposta às trajetórias que consolidaram a constituição de economias avançadas e que definiram as funções e os papéis do estado nestas economias.

Colocando-se tal pretensão de uma forma mais clara, trata-se, neste capítulo, menos de uma descrição das mudanças no papel do Estado Brasileiro e, mais, de uma focalização na ação institucional do aparelho estatal, decorrente das peças constitucionais outorgadas à sociedade. Busca-se, pois, salientar, em recortes temporais específicos, no paralelo entre os escopos teórico-conceituais que imprimiram a singularidade de cada uma das citadas cartas e os resultados efetivos que elas produziram, os desvios virtuais e/ou reais que lhes são peculiares, considerados os cunhos centralizadores ou descentralizadores que as definiram.

Intenta-se, pois, sob uma análise mais circunstanciada de conceitos e paradigmas que se firmaram, ao longo do tempo, como ícones a balizar os caminhos formalizados na elaboração das diversas cartas magnas e materializados na pouco mais que secular, História Republicana, estabelecer uma linha divisória a separar falácias, sofismas e mitos, dos verdadeiros avanços passíveis de serem pinçados e destacados do confronto entre a intenção do resultado e o resultado efetivo, enfim, entre os primados teóricos e a evidência empírica.

### **3.2.1 – Primeira República: descentralização institucional e controle oligárquico do aparelho estatal**

A produção historiográfica do Brasil cuida, zelosamente, de mostrar esta evolução mutante na orientação político-administrativa do Governo Central, ao longo do primeiro período republicano. A qual se construiu, inicialmente, sobre o encaminhamento de uma lógica de ação coletiva que, historicamente, não se expressou no consenso de uma escolha

efetivamente majoritária. Haja vista que as limitações, de ordens jurídica e econômica, impostas ao exercício da cidadania, criavam uma diferenciação nítida entre um grupo de atores partícipes do processo deliberativo e eletivo e um grupo de passivos espectadores, excluídos do processo de escolha. E, mesmo quando estas restrições foram sendo gradativamente abolidas, a história cuidou de mostrar as ilicitudes praticadas (fraudes eleitorais, votos de cabresto, os currais eleitorais, etc) para a obtenção do consenso. Assim, ainda que estejam implícitas certas consequências passíveis de serem extraídas desta formação sócio-política brasileira e pós-republicana<sup>77</sup>, parecem ser ainda escassas – este é um sentimento deste trabalho de tese – as análises e contribuições acerca dos nexos e interações recíprocas entre as consequências referidas e um processo causal que lhes antecede e que se produz a partir de um crescimento sem precedentes da urbanização, o que equivale a dizer, do crescimento e da importância das economias urbanas, a partir das primeiras décadas do século passado.

Alguns estudos e análises ao estabelecerem uma larga correlação entre o discurso da descentralização institucional do poder e os interesses oligárquicos regionais e locais, encontraram na prática plurissecular do sistema colonial de exploração implantado por Portugal no Brasil (fundado num modelo primário-exportador que olvidou o processo histórico de formação de um mercado interno), o ingrediente primordial a compor o receituário ontológico de preservação de uma reserva de domínio econômico e de poder político concentrado nas mãos das citadas lideranças. (FURTADO, 1967; SKIDMORE, 1976; GREMAUD *et alli*, 1999; GUIMARÃES NETO, 1989, p. 74 e 155)

Mais enfático na identificação dos liames relacionais entre as variáveis retro mencionadas, Santos<sup>78</sup> sustenta o argumento de que :

Uma classe burguesa organizada, com o objetivo de moldar o aparelho de Estado simultaneamente à estruturação da sociedade de acordo com a lógica do mercado, não existiu até recentemente. Certamente existiam burgueses, existiam capitalistas, mas não existia uma classe burguesa organizada como ator político, de 1850 a 1950, aproximadamente, quando uma peculiar sociedade de mercado ia de qualquer forma se constituindo ao sabor da lógica das circunstâncias.

Na realidade a burguesia brasileira, do que se pode extrair da sua análise, constituiu-se a partir da sedimentação de uma prática de relações absolutas de comércio com o resto do mundo, dentro de um projeto de divisão internacional do trabalho que foi capitaneado pela Inglaterra, a partir da Primeira Revolução Industrial.

---

<sup>77</sup>Tais como o surgimento de uma sociedade urbana, no início do Século XX, totalmente controlada, em termos decisórios, por oligarquias regionais e locais.

<sup>78</sup> (1998, opus citado).

Com uma forma interpretativa mais rigorosa dos fatos históricos, a análise de Celso Furtado (1967, *opus cit*), embora concordante com a tese de Santos, detecta uma ligação mais arraigada e mais pretérita da burguesia colonial brasileira para com a burguesia metropolitana portuguesa, que se iniciou com a definição clara dos papéis a serem desempenhados por elas na operacionalização do que se denominou de “exclusivo metropolitano do comércio colonial”.<sup>79</sup>

Todavia, parece ser inquestionável e razoável sustentar que a realidade apreendida de tão longas datas, responde justificadamente pela cristalização no seio da burguesia brasileira de um pendor para a conservação e preservação de um caminho mais fácil para a defesa de seus interesses, que se realizou através de uma relação comercial passiva com o circuito do comércio internacional.

Não obstante, parece ser forçoso admitir que o liberalismo tupiniquim pós-colonial e pós-imperial definiu sua anatomia capenga – por acomodação histórica, ao aprendizado do modelo de exploração colonizador português – alimentando-se da utopia de que os interesses de suas elites burguesas eram intrínsecos ao circuito exclusivo do comércio com o resto do mundo. Isto, em tese, por muito tempo, elidiu o papel do Estado Brasileiro, no que respeita a uma desejável condição de orgânico das forças de um mercado interno (oferta e demanda), porquanto este mercado inexistiu, pelos menos, até a terceira década do século passado. O traço descentralizador imprimido ao Brasil da Primeira República, ao pugnar por uma ampla autonomia política, administrativa e financeira aos estados federados, não conseguia dissimular os interesses oligárquicos dos estados subjacentes à moldagem da Constituição de 1891, tal como se deduz do teor de seu Artigo 9º, transcrito a seguir:

**Art. 9º** É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos:

- 1) sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção;
- 2) sobre imóveis rurais e urbanos;
- 3) sobre transmissão de propriedade;
- 4) sobre indústrias e profissões.

**§ 1º** Também compete exclusivamente aos Estados decretar:

- 1) taxa de selo quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia;
- 2) contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios.

**§ 2º** É isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a produção dos outros Estados.

**§ 3º** Só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro Federal.

---

<sup>79</sup> (Novais, apud Gremaud *et alli*, *opus cit*, p. 16).

O conteúdo explícito de um dispositivo legal conferindo uma competência tributária tão ampla aos estados, por si só atesta o caráter participativo das oligarquias regionais na moldagem de uma ordem institucional convergente para seus interesses. Num País com uma economia, até então, estruturada na função primário-exportadora, não parece restar dúvidas de que a manutenção de um pacto republicano com o Governo de Floriano Peixoto, só foi possível com a quebra da rigidez centralizadora (desejada, antes, por Deodoro da Fonseca), viabilizada, em grande parte, pelas pressões das oligarquias regionais. Sobretudo, porque a elas interessavam manter em um círculo mais restrito do poder político (o poder político dos estados) a autonomia e a competência para tributar as exportações. Dado que nestes círculos mais restritos, o poder de cooptação e de penetração que exerciam sobre as instâncias político-administrativas subalternas ao poder Central, era razão direta da maior expressão econômica que ostentavam, ao desincumbirem-se das atividades produtivas ligadas ao mister agro-exportador.

Se bem que do ponto de vista dos registros históricos, seja irrefutável a participação de segmentos da sociedade brasileira na definição de uma feição teoricamente descentralizadora ao primeiro texto constitucional republicano, haja vista que a pretensão de tais segmentos era a de buscarem uma inserção efetiva na decisão e na construção dos destinos do País<sup>80</sup>, tal pretensão parece ter servido, tão somente, de apoio às intenções mais ambiciosas da novel burguesia agrário-industrial. Uma vez que a função estatal nela desenhada constituiu-se num pífio arremedo de Estado Liberal, se comparado aos modelos de Estados Liberais que se consolidavam na Europa desde o início do Século XIX. Assim, pode-se sustentar que o casamento espúrio de expectativas tão díspares parece ter pendido favoravelmente às pretensões das oligarquias, que viram na ordem institucional republicana a oportunidade de recuperarem-se dos reveses impostos pela ordem institucional anterior (Império), no qual os seus poderes de manipulação sobre a atividade econômica foram drasticamente reduzidos.

Destarte, os frutos colhidos pela velha/nova burguesia na Primeira República revelam-se na ocorrência de uma oportunidade, se não única, ao menos mais ampla, no sentido de que a então nova ordem institucional propiciou-lhe definir os contornos e as articulações necessárias ao desenho de um ordenamento jurídico-constitucional que arrematou e definiu os instrumentos legais necessários à preservação de seus interesses econômicos, visivelmente aportados no mercado externo.

---

<sup>80</sup> Principalmente os interesses específicos do que veio de se denominar a “Questão Militar”.

Mais que isto, dentro de um contexto histórico-estrutural, a Primeira República, sustenta-se, oportunizou – com a divisão e o zoneamento espacial demarcados pela vocação produtiva que cada uma dessas lideranças desenvolveu regionalmente – se não o surgimento de uma classe burguesa, em virtude do não atendimento dos pré-requisitos identificados por Santos, pelo menos gestou uma classe oligarquicamente estruturada em uma conduta corporativa. Conduta esta, que embora preservando, em termos de nação, as contendas na busca de uma hegemonia política, conseguiu pactuar uma postura homogênea, em termos de resguardo de seus interesses econômicos regionais específicos. Assim bem o atesta o legado constitucional expresso pelo Artigo 9º, retro mencionado, notadamente pródigo em reservar ao âmbito da política regional a competência exclusiva deferida aos estados para tributar o produto da atividade econômica, a renda e os bens móveis e imóveis. Deste modo, confrontando-se tal legado, com o que foi reservado ao papel do Governo Central, em termos de competência tributária (Artigo 7º e suas alíneas e parágrafos), pode-se, confortavelmente, defender o argumento de que a geratriz constitucional do Estado Brasileiro foi podada para produzir um aparelho estatal adaptado ao liberalismo distrófico, tão conveniente aos interesses da burguesia agrário-mercantil exportadora:

**Art. 7º** É da competência exclusiva da União decretar:

- 1) impostos sobre a importação de procedência estrangeira;
- 2) direitos de entrada, saída e estada de navios, sendo livre o comércio de cabotagem as mercadorias nacionais, bem como as estrangeiras que já tenham pago imposto de importação;
- 3) taxas de selo, salvo a restrição do art. 9º, § 1º, nº 1;
- 4) taxas de correios e telégrafos federais.

§ 1º Também compete privativamente à União:

- 1) a instituição de bancos emissores;
- 2) a criação e manutenção de alfândegas.

§ 2º Os impostos decretados pela União devem ser uniformes para todos os Estados.

§ 3º As leis da União, os atos e as sentenças de suas autoridades serão executados em todo o País por funcionários federais, podendo, todavia, a execução das primeiras ser confiada aos governos dos Estados, mediante anuência destes.

**Art. 8º** É vedado ao Governo Federal criar, de qualquer modo, distinções e preferências em favor dos portos de uns contra os de outros Estados.”

Pelo exposto, verifica-se que no contexto das competências tributárias, o teor da política descentralizadora da Carta de 1891, ao subtrair do Poder Central a competência para tributar as exportações, principal fonte de receitas de um modelo agro-exportador, reduziu-lhe a possibilidade concreta de um maior alcance da sua intervenção no sistema econômico. E, ao que se indica, veio de afetar a sua capacidade de intervenção no ordenamento político-

administrativo, tal foi a ameaça ao pacto federativo representada pela crise de 1929 sobre a economia cafeeira paulista.

As providências esperadas pela oligarquia cafeeira, do ponto de vista de socorro financeiro e de políticas econômicas sinalizadas a partir do Poder Central, ao não se concretizarem, deram o combustível suficiente para os acontecimentos que precipitaram a “Era Vargas”. Entretanto, à luz dos fatos, tais acontecimentos se enquadram, enquanto possibilidade, numa conjuntura de fatores conducentes ao que atualmente vem de se denominar de um poder de governança precarizado pelas limitações de competência tributária do Poder Central. É, pois, com esta percepção de que a relação desigual de poder econômico entre os entes federados (no caso, a hegemonia paulista) e a ausência de um poder efetivo, objetivo e material concretizado pela capacidade financeira do Poder Central, é que, deduz-se, abalou o pacto federativo, com o agravamento da crise. Porquanto a sua coesão exigia a prevalência de mecanismos de solidariedade, materializados em ações concretas, que se inviabilizaram ante a constatação de que a crise foi de amplitude geral, atingindo de forma completa a economia agro-exportadora e, bem mais contundentemente, o seu carro-chefe. Ou seja, os fortes indícios de uma crise que agravou o padrão de governança do Governo Washington Luís constituíram-se no pano de fundo para uma crise de governabilidade.

### **3.2.2 – Democracia econômica e democracia política na Primeira República : virtudes das boas intenções do texto constitucional “versus” práxis política anulante das virtudes**

Do ponto de vista da ampliação dos direitos políticos estatuídos na Constituição de 1891, embora sendo relevante a eliminação de certos predicados antes necessários à prerrogativa de votar e de ser votado para funções políticas executivas ou legislativas e que caracterizavam a categoria dos homens-bons<sup>81</sup>, o artifício compensatório arquitetado no Governo de Campos Sales, do que veio de se denominar de Política dos Governadores, deduz-se, teve o intuito de anular, no campo real, tais conquistas. Isto, na medida em que ao consolidar o pacto republicano, conspurcou a manifestação efetiva da representação política do segmento majoritário, e não oligárquico, da sociedade brasileira da época. Tais foram os registros históricos de fraudes eleitorais e de manipulações dos regimentos internos das casas

---

<sup>81</sup> Os detentores dos pré-requisitos para votarem e serem votados.

legislativas (dos estados e da União)<sup>82</sup>, com vistas a assegurar um poder decisório majoritário que neutralizasse as pretensões dos partidos de oposição.

Este espectro conjuntural produzido e materializado pela distorção das boas intenções contidas no texto constitucional<sup>83</sup> (no que respeita a uma maior ampliação dos direitos político-eleitorais), a partir da Política dos Governadores e do Pacto Republicano, parece ter sido o principal instrumento de controle costurado pelas oligarquias para garantir a preservação e salvaguarda de seus interesses econômicos, tão ferrenhamente defendidos e conquistados na Assembléia Constituinte de 1891<sup>84</sup>. É, portanto, neste ponto preciso em que o modelo constitucional produzido – com predicação inspirada no ideário liberal de Montesquieu<sup>85</sup> - pode ser contrastado com os resultados práticos colhidos das evidências históricas. Ou seja : ao tornar possível refutar um quase-sofisma que se incorporou com força de brocardo na tradição política brasileira. E que consiste numa aceitação ampla do postulado de que regimes de governo constitucionalmente edificados sob a égide da divisão de poderes, da descentralização institucional e da forma representativa de governo são necessariamente democráticos, em seu sentido pleno. Ou seja, atendem aos anseios da maioria da população, a qual se vê legitimamente representada pelos seus congressistas (regime parlamentar bicameral), pela sua magistratura e pelos seus governantes. Daí também decorre o entendimento de que democracia e liberalismo econômico são duas faces de uma mesma moeda. Todavia convém registrar – na reconstituição do périplo da história republicana que estas conclusões, embora válidas para diversas nações de tradição federalista, têm demonstrado, nas evidências extraídas dos fatos inerentes à cronologia histórica nacional, correlações diametralmente opostas.

Os debates estabelecidos desde o início da experiência republicana em torno dos citados temas não conseguiram esgotar as interpretações divergentes que se produziram desde então. Tanto que nas avaliações mais recentes acerca dos resultados produzidos pela Constituição de 1988, na qual o recuperado enfoque da descentralização institucional ganhou reforços que consagram os municípios como células básicas da organização político-administrativa e como ordenadores do desenvolvimento socioeconômico nacional, reintroduziram-se as discussões acerca de questões relativas à compatibilidade ou não de

---

<sup>82</sup> Ver Gremaud, Amaury P.; Saes, Flávio A. M. ; Júnior, Rudinei T. . Formação Econômica do Brasil. São Paulo, Editora Atlas, 1997, p.39-44.

<sup>83</sup> O qual vigorou até a Constituição de 1926.

<sup>84</sup> Ver Gremaud, Saes e Júnior (1997, *op.cit.*, p.42)

<sup>85</sup> Ou seja: reconhecidamente enaltecido enquanto um modelo constitucional que seguiu em regra os ensinamentos de Montesquieu, adotadas pelos países que desenvolveram a tradição liberal em suas constituições, tal como foi o caso dos EUA e da Inglaterra.

sistemas políticos descentralizados com regimes democráticos.<sup>86</sup> A permear esta arena de discussões consolida-se a evocação sempre recorrente de buscar, nos exemplos recentes de processos de descentralização ocorridos nos diversos quadrantes do mundo capitalista, os paralelos passíveis de serem tomados como parâmetros avaliativos e monitorais do peculiar processo de reforma do Estado Brasileiro, que se iniciou com a Constituição de 1988. No que concerne à identificação de pontos de aproximação, tanto nos aspectos positivos, quanto nos aspectos negativos pinçados de tais experiências.

Conquanto uma busca de referenciais analíticos embasados em experiências recentes seja uma metodologia válida e consentânea para aferir e avaliar o processo evolutivo da reforma do estado no Brasil, afigura-se oportuno retirar de um crivo de análise interna – que pode ser concomitante com as analogias externas – os antecedentes históricos mais distantes, desencadeadores dos ciclos alternados de descentralização e de centralização, vivenciados a partir da Primeira República. Até porque a possibilidade de revisões constantes no desconstruir e no reconstruir toda uma base de saber acumulado com o processo histórico-estrutural, pode revelar questões subjacentes, ainda não reveladas. Ou, mais que isto, até possibilidades descartadas no passado, e que hoje, com a ocorrência de fatos novos, podem contribuir para lançar mais luzes ao mister de entender, avaliar e projetar trajetórias possíveis para a sociedade brasileira, dentro de um contexto de mudanças radicais nas ordens socioeconômica e política mundiais.

É partindo deste credo, portanto, que se infere ser pertinente uma revisão de certos conceitos que estão vinculados ao modelo de constituição federalista e republicana adotado no Brasil, a partir de 1891. Parece ser pacífico o entendimento de que o pacto federalista brasileiro foi profundamente calcado e influenciado pela Constituição dos EUA de 1787. Inspirada em uma tessitura orgânica habilmente construída por Hamilton, Madison e Jay, ela se fundou em uma base inicial de apoio composta pelos treze estados signatários que fizeram a Guerra da Independência. Entretanto, cumpre destacar, no caso norte-americano, que os estágios alcançados até que se consolidasse um Estado Federal, transitaram, antes, pelo sistema de Confederação (na qual os estados signatários não abriram mãos de suas soberanias), evoluindo para a forma federativa (na qual os estados abdicaram de suas soberanias em favor do Estado Federal, mais amplo e mais forte). Do ponto de vista do princípio ordenador, é forçoso salientar que a nação norte-americana foi edificada a partir de estados-membros originariamente independentes (política e administrativamente), com as

---

<sup>86</sup> (Arretche, 1998; Melo, 1996; Diniz, 1996)



unidades federadas compondo, posteriormente, uma unidade maior – o Estado Federal. Uma outra peculiaridade deveu-se ao fato de que a formação do Estado Norte-americano, deu-se por justaposição gradativa, com a adesão de novos estados independentes, após firmada a constituição de 1787.

O caso brasileiro, na Constituição de 1891, no que se relaciona ao princípio ordenador da forma federativa, como bem assinala Souza Galvão (1976, p.62) se discrepa completamente de seu espelho:

[...] o nome do Estado aplicado a uma entidade não-soberana, explica-se, pois, no caso norte-americano, em virtude das circunstâncias históricas. Não assim no caso brasileiro, quando se começou a chamar de Estados às antigas províncias do Império, tal foi o furor imitativo dos primeiros homens da República. Um Estado só, havia sido, sempre, o Brasil, desde os primórdios da colonização, salvo a malograda e efêmera experiência das capitanias. A Argentina, apesar de Estado federal, adota a denominação províncias para as unidades federadas. Tanto no caso do Brasil como no da Argentina, chegou-se ao Estado federal partindo-se da unidade para a multiplicidade, ao passo que, no caso dos Estados Unidos, partiu-se da unidade para chegar à unidade, através de uma confederação em seguida à qual surgiu o Estado federal.

No que se refere aos regimes políticos que respaldaram ambas as Constituições, embora o sistema representativo seja uma característica comum, cumpre destacar algumas peculiaridades que também podem justificar materialmente os desvios das finalidades e metas formalmente contempladas nos respectivos textos constitucionais. A Constituição norte-americana, após consagrar e aperfeiçoar, com o passar do tempo, a democracia representativa (política), evoluiu, pelos idos de 1850, para uma forma de democracia econômica, baseada no ideário de que as oportunidades econômicas deveriam ser iguais para todos. E, mais ainda, que era uma missão inalienável do governo garantir aos cidadãos um padrão mínimo de vida. Como consequência, isto levou o Estado a ampliar a sua função de agente regulador das imperfeições do mercado (estabelecendo legislações antitruste, política de preços mínimos assegurados aos produtores, programas de assistência social, etc), humanizando o liberalismo econômico norte-americano (antes tendenciosamente inclinado a reforçar um liberalismo individualista), e redirecionando os fundamentos econômicos, a teoria social e as políticas públicas (FUSFELD, 2001).

Em contraposição, a Constituição Brasileira promulgada em 1891, embora sendo calcada na constituição norte-americana e tendo o benefício do tempo para incorporar os avanços que aquela introduzira, não foi sensível a tais ensinamentos. Haja vista a completa omissão do texto constitucional em seu Título IV (Seções I e II) no que refere a uma responsabilização social do governo, no sentido de assegurar condições mínimas de

sobrevivência aos cidadãos (Constituição Brasileira de 1891). Boa parte de tal omissão até pode ser justificada pela realidade socioeconômica do Brasil – uma sociedade tradicionalmente escravocrata, recém imersa na realidade do abolicionismo e com um grande sentimento de perda material, por parte da burguesia. Isto no que respeitava ao entendimento de que a libertação dos escravos representava uma considerável redução do patrimônio pessoal e, sobretudo, a renúncia completa ao domínio de um regime de trabalho no qual a mão-de-obra era, majoritariamente, não remunerada. Fato este, que viria a implicar na emergência do assalariamento, como um novo componente de custos nas atividades produtivas primário-exportadoras. Entretanto, considerando-se que o cerne da economia brasileira de então era o mercado externo, julga-se mais convincente e mais razoável inferir que à minoria populacional, representada pela burguesia nacional, pouco interessava incorporar ao texto da carta constitucional de 1891 os deveres dos estados-federados<sup>87</sup> para com as prerrogativas de cidadania social. As quais já constavam, bem antes, de constituições de nações européias e na dos EUA, como que prenunciando o advento do Estado de Bem Estar Social que emergiria com bastante força no último quartel do século XIX.

Na realidade, contrastando com a situação excepcional ostentada por este estrato populacional (que desfrutava da condição de legatário de um sistema de distribuição de grandes extensões de terras que remontava à época das capitanias, base para a formação da riqueza e da hegemonia econômica que detinham), a maioria da população brasileira, eminentemente rural e composta de ex-escravos e de cidadãos sem posses, teve que se adaptar a um sistema de convivência com esta classe dominante. Única forma que tinha de explorar a terra como atividade econômica de subsistência, nos regimes de meação, de parcelas ou de arrendamentos.

Assim, avulta ser bastante convincente o concluir que os fundamentos inerentes ao federalismo norte-americano, com conteúdo explicitamente pautado nos corolários primordiais de uma democracia representativa, aos quais foram inseridos, seqüentemente, os avanços resultantes de uma democracia econômica<sup>88</sup>, produzissem a convergência ideológica do contrato jurídico-institucional. O qual emergiu da Constituição de 1787, com a práxis de uma lógica de ação coletiva que delineou o contrato socioeconômico.

---

<sup>87</sup> Registre-se que era uma competência privativa dos estados membros a regulamentação das profissões.

<sup>88</sup> O qual aflorou de uma sociedade tradicionalmente mais igual e com estratificações sociais mais equilibradas, em termos de relação de forças.

A análise da Constituição Brasileira, por sua vez, permite captar uma intencionalidade explícita no seu conteúdo, com vistas a demonstrar avanços significativos nas conquistas políticas e sociais que, de fato, não se materializaram. Isto porque, factualmente, seu modelo de democracia representativa se defasava, pela via da manipulação da práxis política, de uma aproximação com os interesses da sociedade como um todo. Haja vista que grande parte da população não portava os atributos de cidadania social<sup>89</sup>. Requisitos estes, indispensáveis à produção de um conflito de interesses suficientemente forte para gerar os ingredientes básicos e instauradores de uma democracia econômica. Assim, o que se quer sustentar, em última análise é que o aparato institucional criado numa constituição de inspiração liberal é uma derivação consistente com a forma pela qual uma sociedade plural<sup>90</sup> direciona e equaciona seus interesses conflitantes.

A Lei Magna e o aparato institucional que nela se desenha são, no entendimento do presente estudo, existências e exigências que se explicitam num quadro de desigualdades (intrinsecamente econômicas) entre indivíduos, entre grupos de indivíduos e entre classes sociais. Disto resulta, que são as questões econômicas (num mundo onde a regra é a escassez de recursos) e a complexidade de um sistema social, que criam a necessidade de um arcabouço político que lhe seja compatível e ajustado. Este, por sua vez, edifica-se a partir da adução de instâncias que se hierarquizam pelo foco de prioridades que se depuram com o encaminhamento de uma lógica de ação coletiva. Esta, por sua vez, equaciona-se pela mediatriz do conjunto de interesses e aspirações coletivas envolvidos. Principalmente, os relacionados às necessidades materiais, realizáveis através da capacidade econômica de cada indivíduo.

O desenho resultante destes encaminhamentos define, portanto: a dimensão e o alcance do contrato social (a constituição); a maior ou menor complexidade do orgânico político-administrativo e do aparato institucional como um todo e, finalmente, um canal de mão dupla onde os ingressos (*inputs*) são representados pelo encaminhamento dos pleitos e elaboração, discussão e aprovação das políticas públicas cabíveis e as saídas (*outputs*) são os

---

<sup>89</sup> Alfabetização, informação, integração social, consciência política, etc.

<sup>90</sup> Define-se uma sociedade plural, como sendo uma sociedade que desenvolveu, paralelamente e concomitantemente, as condições para o surgimento de uma economia de mercado, da qual emergem classes sociais e categorias de trabalho, com interesses conflitantes (proprietários “*versus*” não proprietários), que são mediados pelo contrato social (constituição e aparato jurídico institucional) –espelho de uma expressão de vontades coletivas assegurado por fundamentos de democracia representativa – e pela práxis de uma democracia econômica, alcançada e aperfeiçoada, dia a dia, na arena de embates entre as diversas categorias e classes sociais.

registros materiais da ação gestora das instituições integrantes do orgânico político-administrativo do governo, na implementação das políticas públicas.

Ao que se infere, a Constituição Brasileira de 1891 surgiu em um momento em que inexistiam, ou, menos rigorosamente falando, eram inexpressivos os registros testemunhantes da formação de um conflito de classes. Uma vez que, mesmo antes da Abolição da Escravatura, com o início de formas de assalariamento, ainda assim a estrutura da economia colonial permaneceu preservada, como bem assinala Gremaud (1997, *op.cit.*, p.36). Dificultando e/ou retardando o surgimento do trabalho assalariado e, conseqüentemente, impedindo a formação de uma relação totalmente capitalista no campo. Isto implica, como conseqüência lógica, em definir a economia brasileira daquele período como uma atividade estanque, exógena, independente e anterior aos primeiros vestígios de uma sociedade plural. Assim, diferentemente do acontecido com outras sociedades européias e, principalmente, do acontecido com a sociedade norte-americana, a sociedade brasileira não evoluiu concomitantemente com o crescimento do seu mercado interno e a sua economia não foi a sua economia, mas, originalmente e insistentemente, foi uma economia em sintonia com o mercado externo, desde os primórdios da colonização.

Assim no atinente aos aspectos relacionados ao transcorrer da Primeira República, o que se quer ressaltar, é que do ponto de vista político o poder das oligarquias manteve-se hegemônico- no sentido de imprescindir da ação política do Estado Brasileiro, tal como concluiu Santos - até que se instaurasse a tipologia de fenômenos internos e externos<sup>91</sup> que desenharam a transição política para a Primeira Era Vargas (1930-1945). Do ponto de vista econômico, os eventos anteriormente expostos, acresceram impulso, inicialmente aleatório, à industrialização, em virtude de uma vulnerabilidade comercial brasileira ao mercado externo (que na realidade não era coisa nova<sup>92</sup>, uma vez que a alteridade das crises se revelara durante toda a fase colonial), mas que, com o patrocínio permitido pela expansão cafeeira, despertou a burguesia nacional para a existência de um mercado interno potencialmente em expansão.

A visão integrada destes fenômenos, pouco perceptível àquela época, dissimulava, a um primeiro passar de olhos, aspectos relevantes de uma fase republicana caracteristicamente pouco identificada com o liberalismo em prática na Europa e EUA, o qual conferiu: uma

---

<sup>91</sup> Estamos nos referindo a crises externas e internas, que se alternaram na República Velha: a crise internacional de 1893, as super-safras sucessivas entre 1927 e 1929, a Grande Depressão de 1929-33.

<sup>92</sup> A não ser o fato de que no período republicano, com o fim do exclusivo metropolitano, o excedente do campo passa a ficar retido em mãos das oligarquias agrário-mercantis.

importância incidental ao crescimento do mercado interno e das economias urbanas e não tomou conhecimento da importância da expressão quantitativa crescente de uma classe média urbana assalariada, que reforçava a evidência do nascente mercado interno. Cada um destes fatos, pouco ou nada influenciou no tocante a uma modificação na composição do jogo de forças definidoras, tanto do quadro político, quanto das relações do mercado (ou seja, o desenho de uma democracia política e econômica).

A ideologia liberal nacional tão avidamente influenciada pelo liberalismo norte-americano, pareceu ter assimilado deste, apenas o discurso relativo à interferência mínima que o Estado deveria exercer na mediação e regulação da atividade econômica. Posto que o *laissez faire, laissez passé...* como complemento da apologética liberalizante, parece ter se escudado na eliminação de óbices protecionistas, no intuito de que fossem preservados os mecanismos de articulação com o mercado externo. No contexto, portanto, de uma interpretação rigorosa do liberalismo à brasileira, cogita-se poder enunciá-lo como uma variante apóstata da ideologia liberal preconizada pelas economias avançadas. Uma vez que o seu objetivo não partiu da criação de um mercado interno que se plenificou e gerou – a partir das economias urbanas (ou das complementaridades campo/cidade) – os conseqüentes transbordamentos produtivos direcionados para o mercado externo, tal como acontecido com as economias capitalistas metropolitanas.

Neste sentido, o papel, os limites e as atribuições da gestão pública municipal passaram, pela Carta de 1891, a constituir uma delegação exclusiva da Constituição de cada estado federado. Destarte, a alegação atualmente em curso de que o período da Primeira República foi, caracteristicamente, descentralizador, do ponto de vista institucional, parece constituir um exagero histórico e semântico. Haja vista que não atendeu a um requisito de completa definição de atribuição de competências. Isto, se se entende que descentralização institucional deve constituir um processo vertical e descendente a alcançar todas as instâncias político-administrativas (em que se decompõe o território pátrio), ainda que o termo descentralização comporte gradações que lhe conferem uma amplitude pendular. Uma vez que varia entre extremos pontificados, de um lado, pela organização político-administrativa mais compacta (autonomia relativa) e, de outro, por canais orgânicos mais abertos e tendentes a um grau de autonomia quase absoluta.

Deste modo, se é defeso o argumento de que o caráter descentralizador da Carta de 1891 se deveu ao fato dos estados orbitarem menos em torno do Poder Central, não cabe defesa à evidência de que concentrou nos Estados Federados o papel de novas centralidades,

conferindo aos municípios um desígnio de submissão irrestrita aos poderes conferidos àqueles. Assim, conquanto a Constituição de 1891, tenha representado um grande avanço em termos de ganhos políticos para a sociedade brasileira, não parece ser razoável entender que:

[...]o novo instrumento constitucional se apresentava na esfera teórica, escoreito e íntegro, depurado daquelas faculdades autocráticas que o outorgante do Primeiro Reinado contrabandeara para os artigos 91 e 92 da velha Constituição. Nessa linha de distribuição de competência aos poderes políticos, a Constituição da Primeira República foi inexecedível: a finalidade consistia em neutralizar teoricamente o poder pessoal dos governantes e distanciar, tanto quanto possível, o Estado da sociedade, como era axioma do liberalismo.<sup>93</sup>

Parece ficar claro, a partir da análise formal do Texto Constitucional de 1891, que ao quebrar o poder autocrático característico da Constituição Imperial de 1824, ele o fragmentou formalmente<sup>94</sup>, criando nas instâncias estaduais, reservas políticas concentradoras de grande poder autocrático e/ou plutocrático sobre os municípios, que contrariavam o axioma do liberalismo. Uma vez que foi a partir dos exemplos da urbanização européia, que a integração, a interdependência e as complementaridades entre cidades possibilitaram as condições para o desenvolvimento na crença do *laissez faire, laisser passé*.<sup>95</sup>

Rigorosamente analisada, a definição da competência tributária conferida aos estados federados não se esgotou no poder que passaram a ter exclusivamente para tributar as suas exportações, as rendas e as propriedades. O parágrafo 3º do já citado artigo 9º também concedia a cada estado a competência para tributar a parcela de suas importações, ainda que o produto arrecadado devesse ser transferido ao Poder Central, detentor legítimo de tal receita. Esta faculdade, se encarada de uma forma consistentemente crítica, permite deduzir que o espírito da Constituinte, movido pelos representantes das oligarquias estaduais, procurou resguardar os interesses econômicos destas. Na medida em que o poder de tributar as suas importações poderia ser utilizado como instrumento de política fiscal restritiva ou expansiva, dependendo de que a conjuntura externa se apresentasse menos ou mais favorável, respectivamente, às exportações para o resto do mundo.

No âmbito específico do mercado interno, é possível também sustentar que as relações comerciais entre os estados deveriam subestimar as necessidades da população, uma vez que as importações interestaduais, representavam, teoricamente, a evasão de recursos financeiros, servindo o mecanismo (o de controle dos tributos sobre produtos importados) como um

---

<sup>93</sup> (BONAVIDES; ANDRADE, 1990, *opus cit*)

<sup>94</sup> Haja vista que naquela, a despeito do poder centralizador, os municípios foram reconhecidos como unidades territoriais basilares para a condução do desenvolvimento econômico do País. (Ver BONAVIDES et al, 1990, *opus cit*).

<sup>95</sup> (SINGER, 1977, *opus cit*)

parâmetro de monitoramento e de preservação de vantagens comerciais a serem ferrenhamente defendidas, através da obtenção de saldos de balança comercial favorável aos interesses da oligarquia agro-exportadora.

A leitura abreviada deste período da história política brasileira, ainda que possa se desfaltar de um aprofundamento mais crítico que lhe defira um julgamento mais preciso e mais completo, ainda assim, do ponto de vista do subjetivismo consagrado, em termos de organização política democrática, pela Constituição de 1891, em linhas gerais se manteve livre das ameaças das razões objetivas e materiais que normalmente dirigem os destinos de uma sociedade. E que, via de regra, ao estabelecerem os conflitos de interesses entre grupos, imprimem o imperativo da mudança, fazendo do subjetivismo da política, no ambiente democrático, um simulacro bem consentâneo com o objetivismo emanado do corpo social (vide o caso da constituição norte-americana, antes relatado).

Nesta fase da história brasileira, como já mencionado, o subjetivismo que inspirou a primeira constituição republicana só entrou em choque com a dinâmica dos acontecimentos, quando a crise da economia cafeeira materializou os motivos de força maior que desestabilizaram a ordem constitucional estatuída.

### **3.2.3 – O Estado Intervencionista na Primeira Era Vargas (1930-1934) : a práxis liberal “clássica” às avessas e a descoberta do mercado interno**

Através da análise dos registros históricos, parece ser razoável sustentar, mediante um comparativo entre o sistema oligárquico prevalecente em todo o período colonial brasileiro e o sistema oligárquico da Primeira República, que neste último, a regra constitucional republicana pareceu devolver à burguesia agrário-mercantil, a indispensável maior margem de manobras para obter o logro de maiores vantagens comparativas com o comércio internacional. Margem esta drasticamente confiscada pelo poder moderador da Constituição Imperial de 1824.

Disto resulta ser bastante procedente a afirmação de Santos<sup>96</sup>, no que se relaciona ao poder das oligarquias brasileiras pós-imperial de extrair vantagens da operacionalização da atividade agroexportadora:

A oferta de bens e serviços ao mercado brasileiro, bem como a demanda por bens nacionais não dependiam, no essencial, das políticas econômicas do Estado

---

<sup>96</sup> (1998, *opus cit*, p.54).

Brasileiro, posto que manipuladas no exterior. Especialmente antes de Keynes, quando medidas de ativação econômica não estavam disponíveis à ação de Estado, os capitalistas brasileiros não se sentiam de modo algum pressionados a capturar as instituições estatais. Era suficiente possuir poder para induzir a socialização das perdas em que eventualmente incorriam por efeito de relações não lucrativas com o resto do mundo; e este, eles o possuíam.

Assim, a burguesia brasileira não surgiu como classe organizada, precisamente porque não se integrou pela mediação de um mercado nacional, cuja existência e estabilidade dependessem em primeiro lugar da ação estatal, mas pela mediação de um mercado internacional, cuja operação e estabilidade estavam sob o controle de outros Estados nacionais.

Embora concordante, em termos gerais, com a linha de pensamento de Santos, ao relevar esta atitude pouco ou nada compromissada da burguesia brasileira para com o mercado interno e pouco articulada com o aparelho estatal, faz-se importante aduzir que justamente em situações inusitadas que, *a fortiori*, contrariaram tal comportamento, foi que a intervenção estatal, o mercado interno em expansão e o fenômeno da urbanização crescente nas principais capitais brasileiras, apresentaram-se como instrumentos de atenuação das crises que se abateram, em momentos distintos, sobre a atividade primário-exportadora. Neste sentido, parece ter sido o Estado, a realizar o esforço primeiro para capturar os interesses do empresariado e direcioná-los ao mercado interno.

O primeiro deles referiu-se à crise norte-americana de 1893. Os EUA, maiores importadores do café brasileiro (compradores de 40% da produção mundial), determinaram um impacto muito grande, sobre as exportações brasileiras do produto, ao reduzirem suas cotas de importação. A crise externa trazida para o cenário nacional ao resultar em déficit elevado na balança comercial brasileira, colocou em cheque a classe empresarial cafeeira que se viu condicionada a olhar para o mercado interno, como uma válvula de escape, na medida em que este se transformava em alternativa para preencher o vazio deixado pela atividade exportadora. A intervenção do Governo Campos Sales na negociação de empréstimo externo (funding-loan) e suspensão de juros e amortizações, juntamente com a desvalorização cambial resultante, patrocina uma alta crescente dos preços internos do produto, que na ausência de inflação (ou seja de aumentos dos custos de produção), resultou em grande poder de alavancagem para a economia cafeeira, uma vez que o crescimento do mercado interno, justificou, enquanto perdurou a crise na economia norte-americana, a expansão dos cafezais.<sup>97</sup>

Fato semelhante se reproduziu ainda no marco da Primeira República, nos anos que antecederam e que se sucederam ao período da Primeira Guerra Mundial. Os bloqueamentos naturais que decorreram da retração do comércio internacional, quer em termos de

---

<sup>97</sup>(GREMAUD, SAES E JÚNIOR, *op. cit.*, p. 48-52)



receptividade aos produtos nacionais, quer em termos da retração da atividade industrial e da concomitante redução da oferta de produtos tradicionalmente importados pelo Brasil, criaram o imperativo para que o empresariado nacional viesse a perceber o grande potencial do mercado interno que se viu desatendido e desabastecido de bens de consumo corrente, até então, substancialmente importados. É o advento da Primeira Grande Guerra, aliás, que estabelece para Fishlow<sup>98</sup> os primórdios de uma fase que veio de ser denominada de Processo de Substituição de Importações da economia brasileira, com a produção interna e diversificada de bens de consumo corrente.

Mas, sem sombra de dúvidas, foi sob a égide de um regime autoritário e excessivamente centralizador (o Governo Provisório de Vargas) – que se consolidou um contato efetivo das oligarquias brasileiras com o mercado interno e com a ação providencial do Estado Brasileiro que recuperou a economia cafeeira e os demais setores da agroexportação.

Numa situação atípica, em que economia brasileira se deparou internamente com o drama das supersafras cafeeiras e, concomitantemente, com a Grande Crise de 1929 no cenário internacional, que deprimiram as agroexportações brasileiras, tanto em *quantum*, como em valor exportado, foi que a ação política de Vargas, antecipando, pragmaticamente, certos fundamentos de política monetária, creditícia e fiscal<sup>99</sup> (os instrumentos de ativação econômica a que alude Santos só seriam posteriormente estruturados por Keynes em sua *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*), conseguiu colocar o mercado interno, a partir de então, como centralidade e eixo do desenvolvimento sócio-econômico brasileiro<sup>100</sup>. E conseqüentemente entronizou o Estado como mediador da oferta e da demanda de bens e serviços na sociedade brasileira.

Assim, parece ser possível sustentar que o Governo Provisório e a política econômica de Vargas mostraram-se ser – descontados os traumas iniciais para a economia brasileira, em especial para o setor cafeeiro, decorrente das medidas corretivas adotadas – providenciais e salvadoras dos interesses econômicos das oligarquias agrário-exportadoras.

---

<sup>98</sup> (FISHLOW, 1972, apud GREMAUD, SAES e JÚNIOR, op.cit, p.75-77)

<sup>99</sup> (GREMAUD, SAES E JÚNIOR, *op. cit.*, p. 48-52)

<sup>100</sup> Este fenômeno é destacado por Celso Furtado que o denominou de deslocamento do Centro Dinâmico da Economia Brasileira, porque o setor agro-exportador brasileiro capitaneado pelo café deixou de ser o principal referencial de crescimento econômico brasileiro, substituído que foi pelo mercado interno. Este mesmo fenômeno deu origem ao PSI- Processo de Substituição de Importações, indicativo de um movimento, embora lento, de percepção por parte da classe empresarial brasileira de que havia um mercado interno a ser descoberto e a ser estimulado (FURTADO, 1961, *opus cit*).

A inação e falta de habilidade do empresariado nacional para enfrentar uma crise de proporções inusitadas no histórico das relações comerciais do Brasil com o resto do mundo, manifestam-se como evidentes. Os registros históricos ao darem conta da pouca sensibilidade que estes demonstravam ter para com a realidade do crescimento potencial do mercado interno, induzem à conclusão de que – com a conjunção concomitante de uma crise de superprodução cafeeira e de crise financeira internacional em 1929 - um sentimento de orfandade ou de ruptura com os laços protetorais do comércio sustentado pelo resto do mundo, pode ter-se cristalizado nesses grupos como uma consequência inevitável. O caráter corporativista e o vocacionamento secular de atividades produtivas exclusivamente direcionadas para o mercado externo, peculiar aos citados grupos, podem ser interpretados como signos atestatórios dessa conclusão.

Por consequência, a complexidade do movimento deflagrado em 1930, não subsiste ao argumento de se pretender identificá-lo, exclusivamente, com o descontentamento das camadas sociais urbanas (das quais os tenentes eram uma parte integrante, juntamente, com a classe de profissionais liberais e dos trabalhadores assalariados). O paralelismo do movimento com a realidade econômica vivenciada naquele momento (a crise da economia cafeeira e a crise mundial instaurada pela Grande depressão de 1929, já citadas) induz ao raciocínio de que a condição de cheque vivenciada pela oligarquias regionais (sem mercado interno e sem mercado externo), pela primeira vez, necessitou que o Estado Brasileiro ampliasse o seu papel de mediador e de regulador das ineficiências do mercado.

Neste sentido, Vargas pareceu legar ao Estado Brasileiro as bases instrumentais, em termos de política tributária, de política monetária e de políticas sociais, que, a um só tempo, abriram uma nova fase no seu desenvolvimento econômico e inauguraram o discurso populista. Mas, sem que os canais de participação popular fossem abertos e sem que, em todo o período de seu governo (1930 a 1945), qualquer um destes segmentos da sociedade se transformasse em bastião do poder instaurado<sup>101</sup>. A recuperação da economia cafeeira e o prestígio da classe oligárquica, recuperado com a Assembléia Constituinte de 1934, de um lado, e o surgimento de uma política trabalhista indicativa de que as classes assalariadas começavam a se fazerem ouvidas<sup>102</sup>, de outro, não fornecem credenciais suficientes, na visão de inúmeros analistas, para interpretá-lo como um governo que ficou comprometido, em

---

<sup>101</sup> Skidmore, Thomas (1976). Brasil: de Getúlio Vargas a Castello Branco, p. 75. Ed. Paz e Terra, 1976.

<sup>102</sup> Embora que isto acontecesse pelo canal de um sindicalismo oficial manietado pelo recém criado Ministério do Trabalho.

termos de base de sustentação, com a poderosa classe empresarial de agricultores e industriais regionais, ou com as classes médias urbanas.

O período do Governo Provisório de Vargas (1930-34), ao emergir sob o desenrolar de fatos já descritos, apesar de se escudar num apelo nacional de redirecionamento da economia do País, respaldou-se numa expectativa generalizada da sociedade brasileira de então, de que o sistema representativo que legitimou a Primeira República era uma ficção criada e manipulada pelas oligarquias no sentido de se assegurarem no poder. Fazendo-se premente, portanto, que diante de uma conjunção gravosa de acontecimentos de natureza econômica e política, uma nova ordem institucional fosse estabelecida.

Contrariando tais expectativas, e apoiando-se no discurso da necessidade de um lapso de tempo para priorizar as ações necessárias à correção dos rumos da economia, à definição das funções e do grau de intervenção do Estado nesta e, ainda, à articulação e mediação das relações entre capital e trabalho, o Governo Provisório, tentou perenizar o que seria um marco de transitoriedade na busca da nova ordem político-institucional<sup>103</sup>. Os desdobramentos seguintes (cujo ponto culminante foi a Revolução Paulista de 1932), apesar de forçarem o Chefe de Estado a abdicar de seu poder ditatorial e legar uma nova Constituição ao País, a partir da qual, deveria ter-se iniciado o período da Segunda República, não podem deixar despercebidos os anteriores avanços na organização sócio-política nacional. No que respeita aos primeiros passos dados no reconhecimento aos direitos trabalhistas, à instituição de uma jornada fixa de trabalho semanal remunerado e à sindicalização dos trabalhadores.

Estes marcos, apesar do paradoxo de se originarem num ambiente de exacerbação máxima do poder discricionário, foram totalmente consentâneos com as expectativas da parte mais expressiva da população brasileira, composta dos trabalhadores, de funcionários públicos, de militares, etc, até então invisíveis no contexto de uma proteção tutelar do Estado brasileiro. Assim, avulta ser inequívoco o fato de que a descentralização institucional e a sua respectiva sintonia e conformidade com regimes democráticos, mais uma vez não pareceu constituir um binômio inseparável. Uma vez que, sob a regência de um poder totalitário, um aparelho de estado centralizador, patrocinou conquistas sociais, ainda que tênues e dissimuladas por um patrulhamento oficial que impunha rédeas ao que viria conformar, anos

---

<sup>103</sup> “A primeira impressão, porém, é de que a Revolução de 30, conforme apregoavam os manifestos e os discursos dos oradores da Campanha Liberal, tinha por escopo básico, uma vez triunfante, reestabelecer a legitimidade da forma representativa de poder, tão rudemente golpeada pelos desvios e distorções usuais na prática presidencial e por métodos eleitorais que desfiguravam, por inteiro, a manifestação da vontade popular até transformá-la num simulacro de exercício dos poderes da cidadania” (Bonavides, opus citado)

mais tarde, o populismo no Brasil. Em que pese o contra-senso que esta conclusão provoca, sustenta-se que só pela imposição da força foi possível garantir que os estratos não oligárquicos da sociedade brasileira da época pudessem estabelecer contato com algumas das conquistas sociais indispensáveis ao surgimento de uma democracia econômica, nos moldes da que havia acontecido com a sociedade norte-americana, a partir de 1850.

Identificado como populista, o Estado Brasileiro com Vargas, conseguiu a proeza, ao intervir nas relações de classes, de integrar as classes médias urbanas tradicionais e a novel classe operária no contexto da cena política, sem, no entanto, deixar escapes para que elas adquirissem expressão autônoma.<sup>104</sup> Uma vez mais, o panorama político e as mudanças na conjuntura econômica, mascararam nas entrelinhas dos acontecimentos, o instrumento impulsionador destas mudanças: a transição continuada de uma economia essencialmente agrário-mercantil para uma economia industrial, que se desenvolveu no espaço urbano.

Cotejados os dois períodos, avulta relevar que o caráter descentralizador inerente à Constituição de 1891, ao balizar-se pelos princípios das maiores autonomias administrativa, financeira e política conferidas aos estados, não deferiu às esferas locais (municípios) qualquer prerrogativa explícita, demarcadora de um posicionamento político-administrativo e fisco-tributário destas no pacto federalista que entronizou. Do ponto de vista da Organização Federal, a peça constitucional em referência é pouco pródiga no tratamento conferido aos municípios como membros do pacto federativo então firmado, resumindo-se à seguinte recomendação: “Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

Paradoxalmente, a Constituição de 1934, que emergiu do conturbado episódio da Revolução de 1930, veio de consagrar o primeiro registro de atribuições e prerrogativas delegadas pelo Poder Central ao âmbito municipal, instituindo as fontes tributárias e de serviços públicos formadores de receitas disponibilizadas aos gestores municipais no mister de execução das políticas públicas.

Os fatos políticos dos anos 1930-1934, ao pressionarem Getúlio Vargas para a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, resultaram, não só no fortalecimento do papel do Poder Central, como, ao mesmo tempo, reduziram a competência dos Estados. Inclusive retirando o seu poder sobre a organização municipal, cuja autonomia adquiriu um

---

<sup>104</sup> (GREMAUD, SAES e JÚNIOR, *op. cit.*, p.162-164)

nível de importância equivalente à da União e à dos próprios Estados, tal como preconizava o seu Artigo 13º. A legitimidade da representação de um poder gestor municipal, foi consolidada pelo caráter eletivo do cargo de prefeito e da criação de um legislativo municipal, também elegível e inteiramente voltado para a elaboração e aperfeiçoamento de normas e leis orientadoras das ações das políticas públicas, num marco essencialmente urbano.

Pelo que se pode inferir, na comparação entre os dois períodos, o caráter descentralizador conferido à Constituição de 1891 parece ser mais uma evidência de que a deferência de maior autonomia político-administrativa e financeira concedida aos Estados, atendia mais a um desejo, por parte das oligarquias, de canalizar e concentrar, pela via de um maior poder político, uma ampliação continuada da hegemonia econômica de que efetivamente desfrutavam na divisão geopolítica que então se formou. Assim, não parece ser desarrazoado concluir que a combinação de dispositivos intraconstitucionais com a institucionalização de um perfil federalista que a Carta de 1891 viabilizou, reservava à Política dos Governadores, que logo após consolidou-se, os instrumentos necessários a uma estrutura de dominação regionalizada ao nível dos estados.

É, pois, a partir desta linha de raciocínio diversa, que se há que convergir para uma concordância para com a tese defendida por Santos<sup>105</sup>, já mencionada no início deste capítulo, referente à origem, de fato e de direito, do Estado Brasileiro, nos anos 30. Entendendo-se, como tal, um modelo de estado intervencionista peculiar, capaz de desempenhar o papel de regulador das imperfeições do mercado, no momento em que se instauraram as crises.

Este papel, no entanto, se discrepa, ao menos numa perspectiva de dinâmica histórica comparativa e quanto à origem, dos exemplos de estados liberais que floresceram a partir do “funcionamento natural e automático do mercado”. O alcance de um grau de intervenção neste, tem conotação variável e ajustada às necessidades da burguesia. Esta, como assinala Santos, representa o elemento primordial para que se estabeleçam as relações sociais e de poder. Pois, é a partir dela, “ainda não econômica e socialmente dominante” (mas atenta às articulações que surgem, num processo extenso de formação histórica), que o Estado Liberal, gradativamente, assume o papel de orgânico das relações sociais. Este se coloca entre ela e os demais atores, de uma forma que se lhe assegure (a ela, burguesia), uma participação ativa e interativa dentro da arena política do Estado, cuja finalidade é a assunção de uma posição, explicitamente, hegemônica.

---

<sup>105</sup> (1998, *opus cit*)

Como já mencionado precedentemente, o liberalismo econômico no Brasil não transitou por tais canais. Ou seja: a burguesia não moldou o Estado Liberal, mas, rigorosamente, pode-se sustentar, em adição às conclusões de Santos, que foi este quem moldou a burguesia, de forma a despertá-la para a realidade de um potencial de mercado interno que vinha crescendo celeremente, bem antes, com a expansão cafeeira e com uma maior diversificação produtiva da economia brasileira agro-exportadora.

Mais acertado ainda parece ser o mister de sustentar o argumento de que, também rigorosamente avaliado, um Estado intervencionista na vida econômica brasileira só passou a existir, efetivamente, com a crise da economia cafeeira combinada com a grande crise financeira internacional de 1929. Justifica-se. A quase falta de opção para a solução do problema, ao precipitar toda a conjunção fenomenológica que redundou na Revolução de 1930 e na instalação do Governo Provisório de Vargas, pode ser reconhecida como a geratriz de todo um processo de mobilização da sociedade, inclusive das oligarquias, para sair da crise. De um lado o interesse da burguesia em buscar ressonância no Governo Washington Luís, para atender aos seus apelos de uma intervenção redentora nos seus interesses econômicos. Do outro lado, havia toda uma maioria populacional que alimentava, desde a desilusão com a Constituição de 1891, a expectativa de uma reconstitucionalização de um regime representativo que desse, de fato e de direito, uma dimensão mais transparente à sua participação na vida social, econômica e política do País. Aspiração esta, seriamente comprometida com a crise do emprego na economia cafeeira e nas demais atividades econômicas.

Assim, ainda que se repute ao período do Governo Provisório uma pecha de contrariedade a tais desígnios e expectativas, pode-se reconhecer que ele factibilizou, a operacionalização de um estado minimamente liberal. Na medida em que protegeu interesses das classes oligárquicas capitalistas, dos trabalhadores e da sociedade como um todo. Este traço marcante, em que pese o paradoxo que encerra, possibilita o reconhecimento de que o aparelho estatal do Governo Provisório, ainda que sustentado pelo poder efetivo da superioridade das forças revolucionárias e do inexcedível poder discricionário que tal superioridade propiciou, demonstra que a conjunção de aspirações coletivas de uma majoritária fração da sociedade brasileira foi, essencialmente, a base de apoio para que aquele se instaurasse. Daí, que embora tal apoio fosse de caráter efêmero, já que o fim último seria a reconstitucionalização do País, parece ser coerente e lógico concluir que a interação entre

democracia e esferas (alternativas) de poder estatal centralizador ou descentralizador, obedece a uma lógica de conveniências requeridas em conjunturas históricas e políticas específicas.

Não obstante o caráter de transitoriedade implícito em todo o processo de implantação do Governo Provisório cumpre registrar que as maiores pressões para a reconstitucionalização do País, embora sendo um pleito de toda a sociedade brasileira, foram encabeçadas pelas oligarquias paulistas que patrocinaram a revolução de 1932, objetivando a instauração de uma assembleia constituinte com vistas a uma nova Carta Magna para o País. Os interesses da burguesia, sobretudo, e o sentimento de superioridade que os paulistas alimentavam em relação aos demais estados do País, foram o estopim da Revolução de 1932. Sem embargo, um marco reivindicatório do retorno da hegemonia do Estado de São Paulo, identificado como uma “contra-revolução dos oligarcas do antigo regime”, tão localizado neste estrato social que as “classes trabalhadoras, contudo, permaneceram relativamente indiferentes ao chamado às armas”.<sup>106</sup>

Os relatos históricos sobre os desdobramentos seguintes a estes fatos, permitem defender a tese de que o caráter reivindicatório e caracteristicamente localizado do movimento, não exteriorizou um sentimento, em âmbito nacional, que o identificasse como uma pressão de todos os segmentos da sociedade brasileira, em especial, da classe trabalhadora. Esta, conforme já relatado, recebeu do Governo Provisório as sinalizações positivas relativas a uma ampliação de seus direitos de cidadania social, contando com o respaldo da Igreja, através da Juventude Operária Católica.

Contudo, vencidas as pretensões paulistas através das armas, forçoso foi, para Vargas, reconhecer que, após quebrado o desejo de “auto-afirmação cruamente provinciana” destes, a infra-estrutura econômica do Estado de São Paulo, inegavelmente, poderia deixar de ser ignorada em termos de retomada do crescimento econômico. Razão pela qual o renovo da promessa que respaldou o Governo Provisório, consolidou-se com as eleições para a Assembleia Constituinte e com a promulgação da Segunda Constituição Republicana em julho de 1934.<sup>107</sup> Interpretadas, a partir destes fatos, as análises relativas a tais eventos encaminham-se para uma conclusão óbvia, de que a reconstitucionalização em 1934, foi mais uma obra dos interesses corporativos das oligarquias paulistas e de uma capitulação estratégica de Vargas para a manutenção da unidade territorial, considerando-se que o Estado

---

<sup>106</sup> (SKYDMORE, 1976, p. 37-39)

<sup>107</sup> (SKYDMORE, 1976, *op. cit.*)

de São Paulo representava o grande pilar de sustentação para o seu projeto de reconstrução nacional.

A Constituição de 1934, interpretada como um documento de conteúdo predominantemente mais jurídico do que político, não obstante, conseguiu contemplar avanços que vinham de encontro aos ideais dos constitucionalistas, quer em termos de liberalismo político, quer em termos de reformismo econômico.

Apesar de adotar uma estrutura federalista semelhante à da Primeira República, a garantia de eleições livres estatuídas no Código Eleitoral de 1932 e a criação do Tribunal Eleitoral, como instituição fiscalizadora de poderes amplos, no mister de apurar e homologar os resultados das eleições deu à Nova Constituição uma feição mais inatacável. Sobretudo, porque o seu arcabouço jurídico cercava-se de dispositivos assecuratórios da imparcialidade dos julgamentos e dos feitos da justiça. Todavia, por conta deste seu caráter mais jurídico que político, o seu vetor descentralizante prendeu-se a uma prioridade normativa que se consubstanciou num forte pendor à institucionalização, preterindo um pacto de natureza essencialmente política, representativo dos interesses de todos os grupos componentes da sociedade brasileira de então, haja vista que, mais uma vez, ele foi produto das pressões dos empresários paulistas.

Entretanto, dois aspectos desvirtualizadores do equilíbrio entre os poderes da União, empalideceram e se desviaram radicalmente da Carta de 1891, conforme salienta Bonavides:

O primeiro ponto denota o rebaixamento do papel conferido ao Senado Federal; em vez de ser, como tem sido sempre nos sistemas federativos autênticos, a legítima Casa da representação dos Estados-membros e o eixo parlamentar da organização federativa, a Câmara Alta se viu transformada em órgão incumbido de promover a coordenação dos poderes federais entre si e "colaborar na feitura de leis". O poder de fazer as leis se deslocava hegemonicamente para a Câmara dos Deputados, que o exercia "com a colaboração do Senado Federal". Veja-se a esse respeito o caput do art. 22, que rezava: **"O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal"**. O segundo ponto em que a Constituição de 1934 se arredou da fórmula clássica do sistema representativo ocorreu com a introdução de representantes parlamentares na Câmara dos Deputados eleitos pelas organizações profissionais. Com essa composição híbrida, a Câmara acolhia portanto parte da representação que não derivava do sufrágio universal, a saber, das regras democráticas de organização do corpo legislativo.<sup>108</sup>

Isto, em tese, representou maior poder de decisão e maior concentração de mando ao executivo federal, inclusive, para legislar em matérias de interesse econômico, social e político.

---

<sup>108</sup> (BONAVIDES; ANDRADE, 1990, *opus cit.*)



No que concerne, no entanto, a uma descentralização institucional, na estrutura vertical do poder estatal, destaca-se a redução dos poderes e das autonomias dos estados federados. Isto, em favor de uma consagração de maiores autonomias e poderes aos municípios brasileiros, que passaram a conhecer eleições diretas para a escolha de prefeitos e vereadores, excetuando-se os executivos e legislativos das capitais e estâncias hidrominerais.

Do ponto de vista político e administrativo, representou para os municípios, mais autonomia e mais flexibilidade para legislar, em caráter privativo e específico, sobre matérias tributárias<sup>109</sup> relativas ao âmbito municipal e competências delegadas constitucionalmente, conferindo-lhes maior atuação na área de políticas públicas, notadamente nos setores de educação, de saúde e de previdência social.

Do ponto de vista da participação na repartição das receitas tributárias decorrentes de tributos arrecadados pelos estados e pela Federação, os municípios passariam a receber 20% do volume arrecadado além de fazerem jus a 50% do imposto sobre profissões e sobre indústrias, arrecadados pelo estado. Mesmo com a derrogação da Constituição de 1934 pela Constituição do Estado Novo (1937), manteve-se inscrito este rol de conquistas asseguradas aos municípios, ainda que com oscilações no tempo histórico, nos textos constitucionais, a partir de então.

Não obstante todos estes destaques é de se relevar o fato de que, em termos de executoriedade, os benefícios efetivos não puderam ser mensurados, posto que o teor excessivamente centralizador dos poderes atribuídos ao executivo federal (em detrimento do legislativo), logo foi combinado com ardis (o Plano Cohen) para alterar o teor da Carta de 1934<sup>110</sup>, e fizeram com que esta tivesse uma curta vigência. Do ponto de vista de sua correção formal com o tratamento dispensado aos municípios, entretanto, como afirma Silva<sup>111</sup> ela conferiu um pacote de atributos que a tornaram ímpar e inovadora, do ponto de vista ideal, em relação às demais constituições.

Assim, considerando-se o plano da estrutura horizontal do Poder Central, pode-se reconhecer pelo estrito foco da concentração de mando político, que ela foi centralizadora, na proporção em que o executivo federal solapou grande parte da competência legislativa e fiscalizadora do legislativo federal. No que se refere a uma análise de sua estrutura vertical, pode-se reconhecê-la como virtuosamente descentralizadora e flexibilizadora da autonomia

---

<sup>109</sup> Competência concorrente em matéria tributária.

<sup>110</sup> (GREMAUD, SAES e JÚNIOR *op. cit.*; BONAVIDES, 1990)

<sup>111</sup> SILVA, João Antônio da. A descentralização na Carta de 1988 e seus impactos financeiros sobre os municípios: o caso da RMR. Dissertação de Mestrado. UFPE/MDU/CAC. Recife, 1998, 212 p.

municipal. Em que pese o caráter ambíguo, que a denota em seus aspectos gerais, como bem salienta Silva - no tocante a se avaliar entre as duas vertentes que ela elegeu – centralizadora no plano horizontal e descentralizadora no plano vertical – qual delas predominaria, em um balanço final, parece não restar dúvida que o foco centralizador foi mais significativo. Pois, ao menos propiciou a Vargas, antes mesmo dela ser promulgada, um grande poder de decisão para dar tratamento político, econômico e social aos impactos da Crise de 1929-33, sobre o Brasil

O registro a ser feito no tocante ao breve comparativo realizado neste item, permite perceber que a Constituição de 1934, a despeito de seu caráter efetivamente centralizador (e usurpador de grande parte das prerrogativas do Legislativo Federal), desqualifica, mais uma vez, o paralogismo que estabelece vinculações diretas entre regimes descentralizados e democracia. A aproximação política do Governo Provisório de Vargas com os municípios brasileiros, bem atesta, no curto período de vigência da carta em menção, que a ênfase no poder local, representada por autonomias financeira e tributária (inclusive legislativa, para criar tributos) a estes deferidos, estava (mesmo em meio a um poder totalitário), sintonizada com a práxis do liberalismo econômico. Haja vista que as bases políticas das economias capitalistas avançadas, como concluiu Paul Singer, foram construídas a partir da integração das formações urbanas, que constituíram, gradativamente, os sistemas socioeconômicos nacionais mais complexos.

A Constituição de 1937, oficializada como a carta constitucional do Estado Novo, representou um ápice em termos de centralização de poder nas mãos de um ditador. O poder intervencionista conferido ao Estado, personificado na figura de Vargas, contudo, possibilitou, do ponto de vista econômico, a implementação de projetos ambiciosos de industrialização. Cujos processos de executoriedade vincularam-se a um *status* político que se caracterizou pela poda do sistema representativo, pela cassação das autonomias política e administrativa dos Estados, substituídos que foram por interventores afinados com os ditames da ditadura.

A reprodução destas diretrizes se rebateu, em escala ampliada, dos estados para os municípios, uma vez que os primeiros, ficaram incumbidos da indicação de interventores municipais e do fechamento das casas legislativas municipais. Esta atitude, a par de ter anulado todos os ganhos acumulados com alguns anos de gestão municipalista ampla, no que respeita à autonomia política e administrativa; em termos de repercussões financeiras, pouco alterou a materialidade da governança urbana, traduzida em termos de uma realização de

receitas, próprias e derivadas, de natureza tributária e/ou parafiscal. Todavia, foi do ponto de vista da irradiação de reflexos positivos gerados no interregno compreendido no período que vai de novembro de 1937 a outubro de 1945, que a política industrializante de Vargas converteu-se num marco de inversão sobre o perfil da tradicional arrecadação tributária vigente no País. Esta, até 1937, caracterizava-se por ser fortemente estruturada numa participação majoritária dos impostos de importação, quase duas vezes maior sobre os impostos internos, relacionados ao consumo (incidente sobre a produção interna e equivalente ao atual IPI). Em 1945, ao encerrar-se o primeiro período Vargas, este perfil era outro, o imposto sobre o consumo chegava a representar 40% da arrecadação tributária, enquanto que o imposto sobre a importação alcançava 14,5%.<sup>112</sup>

Embora a interpretação desta mudança, tal como sugerida por Silva, possa indicar uma resultante de um processo de substituição de importações<sup>113</sup>, há que se registrar a necessidade de uma natural renúncia a uma expressiva parte das receitas tributárias oriundas de operações de importação. Principalmente, das decorrentes da facilitação ao ingresso de bens e equipamentos de produção, as quais dão à magnitude e à própria razão de ser desta inversão de papéis, a necessidade de uma dimensão mais cautelosa. Alie-se a isto, a natural adoção de práticas protecionistas, no Governo Vargas, visando amparar a indústria nascente de tais bens de consumo. No entanto há que se reconhecer que os benefícios de uma diversificação produtiva interna refletiram-se como uma grande alavanca na definição do novo perfil da arrecadação tributária nacional. O que, via de regra, considerada a preservação da estrutura de repartição de receitas entre os entes federados, ampliou o raio da governança urbana, do ponto de vista financeiro.

A combinação deste processo industrializante, também se conforma a um quadro de mudanças, nos quais os traços característicos são: o surgimento de uma economia predominantemente urbano-industrial e uma intervenção estatal na ampliação de um regime de *welfare*, consentânea com os rumos e a evolução de um quadro internacional, que colocava as nações frente ao desafio de corrigirem as falhas de mercado que provocaram as duas grandes guerras.

Assim, se por um lado a execração a um regime totalitário pode ser sintetizada na eliminação vil e torpe da democracia representativa, cabe, também, ponderar quais as reais

---

<sup>112</sup> (SILVA, 1998, *opus cit*)

<sup>113</sup> Principalmente em termos de bens de consumo corrente, que evidenciou-se pela demanda de produtos que passaram a ser produzidos internamente e que, até então, eram importados (FURTADO, 1961; GREMAUD, *opus cit*).

condições do País ultrapassar a etapa de seu modelo primário-exportador, numa época em que os cenários externos nas nações desenvolvidas testemunhavam uma grau de intervenção estatal crescente nos assuntos econômicos e na estrutura social, no período entre guerras.

O encerramento da primeira fase varguista recupera, com a Constituição de 1946, a ênfase numa bandeira descentralizadora, que objetivamente representou a recuperação das autonomias política, administrativa e financeira dos estados e municípios do Governo Provisório de Vargas e uma retomada do ciclo descentralizante, encerrado com a constituição de 1891. Embora no que se refere aos municípios, ela não contemplasse uma menção explícita dos papéis destes na hierarquia do poder estatal (o Artigo 1º, em seu parágrafo 1º, elide esta consideração), havia a previsão, (dentre as razões consignadas para que a União interviesse nos Estados federados, pelo disposto em seu Artigo 7º, item VII, alínea “e”), a de que a violação por parte destes à autonomia municipal ensejaria o recurso da intervenção federal nestes últimos (Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946). Mais adiante, ao tratar das competências para tributar, a Constituição de 1946, praticamente mantém a mesma estrutura de dispositivos consagrados na Constituição de 1934, o que representa, de fato e de direito, a assinalação da autonomia municipal em termos de finanças.

Contudo, é no tocante à repartição dos tributos que se torna explícito o zelo constituinte por ampliar os recursos financeiros disponibilizados à gestão municipal, uma vez que mesmo não havendo mudanças no perfil e na estrutura da malha arrecadadora, houve modificações substantivas na distribuição dos recursos arrecadados e na autonomia para instituir taxas e organizar os seus serviços públicos. Em parte, atribui-se o crescimento residual da importância do município na esfera do poder público a um crescimento generalizado do movimento municipalista que ganhou corpo a partir de então. Todavia é de se considerar, mais uma vez, que a ambiência externa, em um clima de pós-guerra, no esforço de reconstrução da Europa (Plano Marshall), tenha influenciado a Constituinte no sentido de eleger a gestão local como um braço da ação estatal com maior visibilidade e sentimento mais acurado das necessidades e especificidades das demandas sociais. Entretanto, cotejada a intenção virtuosa da Carta de 1946 com os resultados obtidos no curso da ação, mais uma vez, ficou patente o distanciamento entre a norma e a ação. Os impasses verificados no cumprimento das obrigações constitucionais dos estados federados devidas aos municípios, bem como o atraso, por parte do Governo Federal, das transferências previstas constitucionalmente como de responsabilidade destes últimos, deram ao mister de avaliação de seus méritos o sentido de incompletude ou de desvio dos objetivos. Os processos

inflacionários crescentes, a partir dos anos 50, imprimiam ao esforço de transferência de recursos, o estigma da desvalorização das receitas cotas-parte recebidas. A combinação gravosa de inflação, comprometimento crescente dos gastos públicos federais em relação ao PIB e insuficiência de caixa para dar continuidade ao Plano de Metas, que inclusive previa o combate às desigualdades regionais, levou a um distanciamento crescente da intenção constitucional de transformar a gestão municipal em geratriz do desenvolvimento socioeconômico do País.

A vigência da Constituição de 1946 ao se estender até os idos de 1964, em realidade defasou-se dos primados que a consagrou, haja vista que durante todo o período em que vigeu o Governo Juscelino Kubistchek, o Plano de Metas foi implementado sem a preocupação adaptativa de compatibilizar a estrutura das receitas tributárias do Governo Federal com o orçamento crescentemente deficitário do plano. O qual foi sendo ajustado, artificialmente, via emissão inflacionária de moeda. A possibilidade de uma reforma tributária, com vistas a buscar uma base de equilíbrio fiscal e financeiro para a continuidade deste projeto desenvolvimentista, ao que se indica, apesar de cogitada, não foi efetivada, em virtude do potencial crivo de rejeição que receberia por parte das bases oligárquicas que davam sustentação ao Governo JK. O dilema entre o crescer ampliando o déficit público ou o processar a exigível reforma tributária, pendeu em favor da primeira condição.

Razões fortes na visão de analistas internos e externos, acerca daquele período parecem ter retirado a visibilidade sobre uma tendência à exaustão do Plano de Metas. Uma primeira corrente de observadores internos atribui esta miopia, a um encantamento com os resultados concretos obtidos com:

“[...]a realização de um bloco de investimentos (em grande parte previstos no Plano de Metas) que não representou apenas a ampliação da capacidade produtiva já existente, mas também a implantação de novos ramos produtivos (principalmente em material de transporte, material elétrico e metal-mecânica). Esses investimentos atenderam em parte, a uma demanda preexistente (e contida) por importações; mais importante, no entanto, é que eles próprios contêm o efeito acelerador, induzindo novos investimentos nos setores antes estabelecidos a partir da demanda que geram em sua instalação e funcionamento”.<sup>114</sup>

Contudo este processo passou a se esgotar, com a evidência factual de que o volume dos investimentos em bens de produção, não foi utilizado plenamente e de forma contínua, uma vez que conhecidas:

“[...]as dimensões restritas do mercado e as características das indústrias de bens de capital, a sua produção só se tornava viável quando os preços alcançavam níveis

---

<sup>114</sup> (GREMAUD, SAES e JÚNIOR *op. cit.*, p.116)

relativamente elevados. Disso resultava a queda da relação produto-capital, comprometendo a taxa de crescimento da economia”.<sup>115</sup>

A alocação insistente de recursos em investimentos orientados para bens de produção e duráveis de consumo, alterava a estrutura da demanda, uma vez que a intensificação do uso de bens de produção poupadores de mão-de-obra, reduzia em termos relativos, a transferência de mão-de-obra agrícola para estes segmentos mais dinâmicos da indústria. O que, em outras palavras, significava que a menor absorção de mão-de-obra, representava menos transferência de massa salarial e maior expansão dos lucros e, conseqüentemente, desviava, em termos relativos, a demanda para bens duráveis de consumo. Esta visão, puramente econômica, de um processo de concentração de renda alimentado pelo Plano de Metas, realmente coincide com a visão analítica, citada por Silva, dos prejuízos políticos envolvidos numa potencial cogitação de reforma tributária, tal a natureza da contrariedade aos interesses das oligarquias industriais.

Uma segunda corrente de análise, produzida com foco numa fenomenologia externa, enfatiza que os acontecimentos do pós-guerra conduziram a um fortalecimento das economias desenvolvidas, permitindo o surgimento de uma economia internacional dolarizada, via acordo de Bretton Woods, com taxas de câmbio estáveis e baixas taxas de juros, criando um clima favorável aos investimentos no mundo, decorrência de uma crescente expansão da acumulação capitalista. Nos países exportadores de capital, percebeu-se o quão barato era investir nas economias em desenvolvimento. A recíproca dessa disponibilidade de recursos nos países exportadores de capitais foi o surgimento nos países em desenvolvimento de uma forte demanda por investimentos financiados pelos capitais externos. Dando curso a estratégias de planejamento que, entre outras, cuidaram de um sistema de proteção de mercados e de um cuidadoso processo de substituição de importações que acelerou a transferência de indústrias para seus territórios e a disseminação de uma política de estímulos à implantação de pólos de crescimento para eliminar desigualdades regionais<sup>116</sup>.

Mormente estas estratégias não fossem inteiramente aprovadas ou desejadas pelas matrizes multinacionais sediadas nos países desenvolvidos, elas não sofreram grandes restrições em virtude de ambientes favoráveis para o desenvolvimento de novas tecnologias e para o crescimento das economias desenvolvidas. Para muitos dos países em desenvolvimento, tais estratégias de estímulos à industrialização, resultaram em taxas de

---

<sup>115</sup> (GREMAUD, SAES e JÚNIOR *op. cit.*, p. 117)

<sup>116</sup> Nestes, inserem-se os programas de incentivos fiscais que resultaram na SUDENE, SUDAM, SUDECO, SUDESUL, PIN e PROTERRA.

crescimento econômico altamente significativas nas décadas de 50,60 e até de 70 (caso específico do Brasil<sup>117</sup>) e produziram um rótulo para estas economias, que passaram a ser conhecidas como economias industriais de fordismo periférico, em virtude da imitação de sistemas de produção em massa dos países centrais, sem que nelas se operasse um ambiente macroeconômico(keynesiano) compatível, desejável e similar ao dos países desenvolvidos<sup>118</sup>.

As contradições, falhas e erros do fordismo periférico na avaliação deste diagnóstico, as quais impediram o surgimento do cenário macroeconômico desejável, partindo-se das análises de Storper, foram mascaradas pelo grande crescimento da produção e do comércio mundial, a partir da década de 50 e até a segunda metade da década de 60, período em que “as economias nacionais foram importantes espaços de operação dos sistemas de produção”, respondendo pela absorção interna da quase totalidade do esforço produtivo gerado internamente.<sup>119</sup>

A manutenção de uma tendência à secularização de atavismos históricos, como as reveladas pelas desigualdades de renda, foi reforçada pela polarização do mercado de trabalho diante da evidência de utilização de técnicas de produção intensivas de capital e claramente poupadoras de mão-de-obra nos modernos processos de produção, a qual consiste na mais importante falha<sup>120</sup> do modelo fordista periférico. Ao permitir a continuidade de um processo crescente de desigualdades de renda e de propriedade, criou-se no seio de tais economias condições para o surgimento de bloqueios keynesianos<sup>121</sup> que atuam como instrumentos de limitação à capacidade de expansão do mercado interno além de certo ponto (STORPER, 1994, *opus cit*).

Estas duas análises além de convergirem para uma constatação de que a ênfase descentralizadora da Constituição de 1946, pode ter sido capturada pelas influências externas, também chegam por caminhos diferentes, a outras conclusões que se complementam. Ambas realçam um modelo concentrador de renda como elemento conducente a um esgotamento da capacidade econômico-financeira do Estado Brasileiro bancar a continuidade do projeto desenvolvimentista de JK, o que de per si, transformou-se em mote para a legitimação política do regime ditatorial que veio de se instalar em março de 1964.

---

<sup>117</sup> Período típico do que se convencionou denominar de “O Milagre Brasileiro”.

<sup>118</sup> (STORPPER, 1994, *op.cit*)

<sup>119</sup> (STORPPER, 1994, *op.cit*)

<sup>120</sup> A abundância de mão-de-obra barata, poderia ter suscitado no caso do Brasil, uma maior seletividade de projetos industriais mais intensivos do fator trabalho.

<sup>121</sup> A implantação do regime fordista, sem a devida contrapartida, de estabilidade econômica, de pleno emprego e de controle da inflação.

Um outro ponto de concordância refere-se ao fato de que a mobilidade política necessária à correção de trajetórias (a reforma tributária aludida), desalinhou-se, por razões oportunistas, da estratégia real e da determinação do Governo JK de levar o plano adiante, mediante condições desfavoráveis. Este último ponto permite argumentar que transcorridos, até então, mais de sessenta anos desde a primeira Carta Constitucional, o caráter pré-participatório das oligarquias industriais, no que respeita à defesa e preservação de seus interesses, era o mesmo das velhas oligarquias. Ou seja, o caráter normativo e os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que deveriam conter a lógica de uma estratégia de políticas públicas adaptada às exigências de um mercado interno em estruturação e em expansão foi vencida pelo desvio de objetivos e pela força de pressão dos poderosos grupos minoritários que davam sustentação política ao Governo.

Um último e decisivo ponto de concordância nestas duas análises reside no fato de que ambas contextualizam as vicissitudes que fadavam o Plano de Metas a um estrangulamento. No que refere à análise interna, a concentração massiva dos investimentos industriais no segmento de bens de produção, sem que se complementasse, de forma gradual, a etapa antecedente referente à indústria de bens de consumo corrente, mais absorvedora de mão-de-obra e mais distribuidora de renda, imputou, ao plano, o citado estrangulamento. Isto em vista de que a indústria de bens de produção se alimenta do atendimento de demandas do próprio setor industrial, localizadas no segmento de bens de consumo corrente e de bens duráveis de consumo. Razão pela qual, atendidas as necessidades deste restrito mercado, os investimentos em bens de capital perdiam o sentido. Na análise de Storpper, a busca do desenvolvimento econômico nas nações subdesenvolvidas, que fosse consentânea com a expectativa de progresso que bafejou toda a Europa, no pós Segunda Grande Guerra, deu-se com a implementação de políticas de cunho keynesiano. Estas, não levaram em consideração as características e as deficiências das citadas economias, nas quais, a mais grave, referia-se à implantação do regime fordista, sem a devida contrapartida, de estabilidade econômica, de pleno emprego e de controle da inflação, o que veio de resultar em bloqueios à continuidade do crescimento. O qual se processou, a partir de então, através da opção pela via inflacionária. Ambas, portanto, enunciam a atmosfera política, sob a qual veio de se instalar o regime militar. Os governos de Jânio Quadros e de seu sucessor João Goulart, transformaram-se em sombrio epílogo desta fase desenvolvimentista.

O degradante quadro de adversidades que sobreveio ao Plano de Metas, não impede de argumentar que este, mesmo inserido num ambiente constitucional típico de poder



verticalmente descentralizado, caracterizou as ações do Governo JK num contexto centralizador, uma vez que os seus objetivos prioritários só deram visibilidade à desatenção gradual do Poder Central aos estados e municípios, quando o estrangulamento do modelo de substituição de importações veio de se confirmar, nos dois governos civis seguintes.

### **3.3 – O Regime Ditatorial Militar, a partir dos anos 60: centralização de poder e planejamento compreensivo**

A conjunção de quadro inflacionário e de instabilidade social e política, a partir do Governo Jânio Quadros, culminando com a deposição do Governo de João Goulart, como já mencionado, forneceram os precedentes e os elementos justificativos para a instauração do período mais longo de um regime ditatorial no País. Apresentando-se como uma intervenção corretiva e restauradora da normalidade social e democrática, as primeiras iniciativas do Governo Militar faziam crer que a sua duração seria de curto prazo, considerando apenas o tempo necessário para a aplicação das medidas corretivas conducentes à restauração da ordem econômica, do Estado de Direito e da normalidade constitucional.

O intervalo de tempo transcorrido entre a promulgação do Ato Institucional nº1 (09 de abril de 1964) até antes dos Atos Institucionais n.º 2 (08 de outubro de 1965) e n.º 3, foi acrescido de emendas e de atos de exceção à letra da Constituição de 1946. No entanto, apesar do poder executivo ter suspenso o papel decisório do Congresso Nacional, o fato de haver preservado pelo menos a composição e o respeito aos mandatos parlamentares, bem como a própria vigência da Carta Constitucional, fazia crer que sua intervenção seria por tempo curto e ajustado às necessidades corretivas.

A promulgação dos Atos 2 e 3, veio de representar uma ducha fria sobre tais expectativas. Os referido atos, complementavam toda uma série de dispositivos excepcionais que colidiam de forma drástica com os direitos políticos e constitucionais preconizados na Constituição de 1946, suprimindo-os integralmente. Do ponto de vista da estrutura político-administrativa vigente nesta, a Emenda Constitucional nº 12 (09 de abril de 1965) traduziu-se em instrumento que outorgava aos estados a deferência redutora da autonomia municipal, conferindo aos governadores estaduais poderes amplos para nomear prefeitos, exceto os das capitais. Entretanto, no tocante aos prefeitos das capitais, poderiam indicar seus candidatos, submetendo-os à homologação pelas casas legislativas estaduais.

A progressão dos atos seqüentes foi demonstrando o caráter mais duradouro do regime militar, que num crescendo foi eliminando as conquistas políticas da Constituição de 1946, estabelecendo eleições indiretas para presidente e governadores. Os quais passariam a ser eleitos, em votação aberta pelos parlamentares do Congresso Nacional e das Assembléias Legislativas estaduais, respectivamente. Após isto, o Congresso foi fechado só sendo reaberto pelo AI-4, para a aprovação do novo texto constitucional. Esta nova carta aprofundava ainda mais a centralização do poder, introduzindo dispositivos relativos às matérias denominadas de segurança nacional. Reduziu-se ainda mais a autonomia de estados e municípios e enfraqueceu-se a estrutura federativa, com as novas formas de eleições e de filiação partidária.

A centralização da competência tributária esvaziou ainda mais o poder de governança dos estados. O AI-5 veio de conferir poder irrestrito ao executivo para fechar o Congresso, combater focos de repressão e de intervir em estados e municípios, fim do direito a *habeas corpus* e repressão às manifestações sociais.

No plano econômico-financeiro, a condução de uma reforma tributária e de uma reforma administrativa, definiu-se em termos da aprovação do Código Tributário Nacional de 1967 e do Decreto-lei nº 200/67. Consolidavam-se assim, pela via autoritária, as reformas tributária e administrativa percebidas como necessárias, mas procrastinadas nos Governos JK e seguintes. O contexto destas reformas rebateu-se nos níveis descendentes do poder estatal de forma contundente, através de um regime de descentralização de caráter autárquico, o que significava que o centro decisório no Poder Central chamava a si a pertinência das questões, políticas e programas no nível macro (o surgimento de um núcleo duro). A autonomia operacional conferida às entidades autárquicas cingia-se, dentro dos parâmetros pré-fixados de discricionariedade, a uma liberdade e a uma autonomia vinculada à prevalência dos ordenamentos de macro estratégias determinadas pelo Poder Central. Neste sentido, o Decreto-Lei n.º 200, estruturou a reforma do Estado Brasileiro a partir de cinco princípios fundamentais (planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle), conforme preceitua o seu Artigo 6º.

Flui fácil a percepção de uma intencionalidade hierarquizante na formulação dos citados princípios, haja vista que o princípio planejamento abarcou toda uma concentração de atribuições que envolviam tanto a promoção do desenvolvimento econômico-social do País, quanto a segurança nacional. Isto veio de implicar numa intervenção planejadora do Poder Central muito ampla, que envolvia o plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, orçamento-programa anual e programação financeira de

desembolso. O princípio coordenação seguiu-se ao de planejamento, restando claro a sua função subalterna de monitorar e coordenar os planos e programas emanados do Poder Central.

O princípio descentralização (Capítulo III, Artigo 10º) figurou nesta hierarquização como uma função de nível executivo, subordinado que estava ao princípio coordenação. Esta esfera descentralizada do poder distinguia-se, pela força do decreto em menção, do nível de direção. Isto permite perceber que a descentralização, neste contexto de reforma do Estado Brasileiro, mesmo como uma atribuição funcional importante, transitava por um eixo de assoberbação de funções por parte do Poder Central que chamou a si toda a responsabilidade pela elaboração de planos e programas destinados ao atingimento das metas de desenvolvimento socioeconômico. Segue-se que o grande canal de execução, representado pela descentralização neste organograma funcional, viabilizou-se pela “autarquização”, tendo em vista que se reduziram drasticamente as funções e as competências das unidades federadas e dos municípios. Como exemplo, cita-se a vinculação direta que os programas relacionados ao planejamento urbano, com a criação das RM’s, passaram a ter com as instituições especialmente criadas para este fim.

Vale acrescentar, que o Decreto-Lei nº 200 proveu, em termos de regulação, a essência material da Constituição de 1967, concebida de forma a aviltar as prerrogativas e as possibilidades de uma maior ação política dos estados e dos municípios. Em verdade, a alínea “b”, do parágrafo 1º, integrante do Artigo 10º do decreto em análise, deixa clara a distância que o Poder Central tomou em relação aos estados e municípios ao dispor que a “descentralização será posta em prática”[...] “da Administração Federal para as unidades federais quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio”. O que se constata, portanto, é que o conceito de descentralização foi precedido, na prática, de um grandioso aparato institucional e autárquico, que representou o enorme acúmulo de atribuições que assumiu o Poder Central. Podendo-se sustentar que o decreto em tela, ao consagrar todos os dispositivos necessários à reforma estatal, patrocinou uma gestão super centralizada, numa aparelhagem estatal mais complexa e mais pesada, na qual a descentralização que se seguiu, adquiriu um caráter expropriatório das competências das unidades federadas.

O outro vetor da reforma estatal referiu-se à necessidade de mudanças radicais na legislação tributária. Mudanças estas, consistentes com a magnitude do Estado Empresário que então se esboçava. A expansão das atribuições executivas, conseqüentemente, implicou na necessidade associada de assegurar uma fonte mais ampla de recursos financeiros que

redundou na quebra da relação prevalecente entre os membros do pacto federativo vigente na Constituição de 1946, no que respeitava ao sistema tributário nacional. A vigência do CTN - Código Tributário Nacional, Lei 5172, de 20 de outubro de 1966, regulamentou a mais desequilibrada distribuição de competências tributárias e de repartição de receitas entre as constituições brasileiras. Entre 1965 a 1980, a receita fiscal do Poder central, oscilou entre 60 a 72 % do total arrecadado pelas três esferas executivas. Neste mesmo período as receitas dos estados absorviam entre 25 a 27 % e as dos municípios oscilavam entre 2 e 3%.

A combinação destes dois instrumentos deu à Carta Constitucional de 1967, uma feição real de colagem dos decretos e atos promulgados desde o início da Gestão Castello Branco, emendados à Constituição de 1946. A peça constitucional resultante adquiriu uma característica inusitada de ter sido uma colcha de retalhos que se compôs com a adição de leis e de atos de exceção de existências *ex post*. Neste caso, leis menores conformaram a Lei Magna.

Em certo sentido, pode-se concluir que o CTN foi o instrumento, por excelência, de centralização do poder, em termos de seu alcance e de sua representação material. Não obstante, é de se ressaltar que além da relação desequilibrada que produziu na definição de competências tributárias, bastante leoninas, em favor do Poder Central, caracterizou-se pela regressividade da carga fiscal. A qual manifestou-se, primeiramente, na elevação das alíquotas relativas aos impostos indiretos, que, em sua maioria, eram impostos sobre o consumo, prejudicando as populações de rendas média e baixa. Segundo, porque os sistemas de incentivos fiscais criados para alavancar os programas e as macro estratégias do planejamento central, permitiam reduções significativas nas parcelas do imposto a pagar dos contribuintes de rendas altas, com vistas à captação de recursos financeiros para os fundos de investimentos criados (FINOR, FINAM, PIN, PROTERRA, etc.). Por serem tais impostos, em sua maioria, da competência federal, isto representava um poder de centralização máximo, que dava ao Governo Federal uma qualidade de governança que aumentou, sem percalços, a partir de então.

Enfeixando o pacote de reformas fiscais, a criação e unificação das contribuições previdenciárias (o sistema único de previdência representado pelo INPS, o PIS e o FGTS), bem como de outras contribuições de caráter compulsório e a criação de outras modalidades de receitas (loterias), aliadas a uma política de realismo tarifário (que aumentava o potencial de lucros das empresas estatais) deram enorme fôlego à fase do programa do nacional

desenvolvimentismo que Azevedo (1998, *opus cit*) denominou de planejamento compreensivo.

Na qualidade de instrumentos exponenciais do controle decisório, o Decreto-lei nº 200 e o CTN (Lei 5172), legaram a consistência para a instauração do paradigma tecnocrático que se complementou com uma série de intervenções consubstanciadas em outras reformas (nas relações externas, na reforma trabalhista e nas reformas dos sistemas monetário e financeiro). Todas estas outras reformas, apesar de concebidas a partir de políticas públicas originadas no cenário macroeconômico imposto pelo Poder Central, rebateram nas unidades federadas de um modo bastante indireto. De vez que, por serem postas em curso desconsiderando o debate público e recorrendo ao uso abusivo do decreto (exclusão do poder legislativo), criaram uma estrutura peculiar de esferas comunicantes no canal exclusivo criado pelo Decreto-Lei nº 200, que originou o insulamento burocrático a separar o planejamento e a ação política da alta burocracia, do planejamento e da ação política dos demais entes federados.

Tal fissura se expõe de forma mais aberta ao se analisar que a própria reforma do sistema tributário, em subtraindo autonomia financeira dos estados e municípios, buscou – como instrumento compensatório por este vilipêndio – criar, na figura alternativa dos fundos de participação, o único elo de ligação a vincular o Poder Central e os estados e municípios, na presunção de um respeito ao princípio da repartição de receitas. Não obstante, subjacente a esta intenção, mostra-se, ainda que de forma velada, que o objetivo mais recôndito era obter uma fidelidade passiva e subserviente dos entes federados.

Deste modo ainda que se registre, de forma incontestada, a pertinência de uma reforma fiscal que foi procrastinada pelos governos populistas de Juscelino, Jânio e Jango e, mais ainda, que se louve, do ponto de vista técnico, os avanços que ela conseguiu introduzir, cumpre reconhecer que o espírito da reforma em seu todo (reforma do estado), ao adotar o paradigma tecnocrático, partiu de um pressuposto de que o insulamento burocrático era um requerimento necessário à eficácia da gestão no regime militar. O controle decisório, ao se edificar em condições de isolamento e de desconhecimento ou minimização do Poder Legislativo, buscou, no processo de concentração de funções e atribuições em esferas de poder, hierarquizadas por um canal autárquico remanescente do Poder Central, criar as condições para a maior eficiência da gestão pública.

Todavia, ao se cercar de uma aura de infalibilidade, a tecnocracia estatal do Regime Militar não escapou do cometimento de assimetrias e de regressões paradoxais em valores ajuizados e reconhecidos teoricamente como concorrentes e necessários ao aperfeiçoamento

da democracia e de uma sociedade de mercado. Paradoxal foi a assunção de um papel excessivamente intervencionista encarnado pelo regime militar ao assumir a sua condição de Estado Empresário. Ao tempo em que, em nome de uma maior eficácia governamental e de uma maior eficiência gestora das políticas públicas, patrocinou a supressão da participação política e das manifestações sociais.

Uma outra questão paradoxal parece estar vinculada ao fato de que mesmo adotando uma linha de ação puramente economicista e divorciada de uma diretriz política, ainda assim, os resultados colhidos, do ponto de vista econômico, discreparam-se do que seria desejável à formação de uma sociedade pluralista. A teoria do bolo utilizada como princípio para justificar os investimentos necessários ao crescimento e diversificação da matriz industrial brasileira acentuou desigualdades na distribuição de renda. De fato, ao término dos anos 80, a matriz industrial do País era complexa, completa e tecnologicamente avançada, mas carente de moto próprio para despontar como centro tecnológico *up-to-date*. Faltaram-lhe investimentos massivos em pesquisa. A segunda crise do petróleo, a acentuação do déficit externo e as mudanças em curso no processo de financeirização da economia mundial, tiveram o poder de imputar impacto negativo sobre a teoria do bolo. Ou seja, o bolo cresceu, mas a economia, tempos depois, encolheu e o bolo não foi dividido. O que resultou num processo sem igual de concentração de renda.

As diretrizes de uma política centrada nas macro estratégias originadas no Poder Central por certo tentaram preservar a dinâmica de um planejamento nacional que se havia iniciado com o Governo Vargas e impulsado no Governo Juscelino, principalmente no que se relacionava às políticas públicas voltadas para a eliminação das desigualdades regionais. Entretanto, o cerne de um planejamento regional, como foi o caso do Nordeste, concebido para o desenvolvimento do mercado nordestino (produção e consumo), foi direcionado para os objetivos de uma política industrializante de dimensão nacional. Destarte, descaracterizando um projeto de industrialização mais sistemático e mais ajustado a um desenvolvimento por etapas, tal como fora concebido por Celso Furtado. Como bem ressalta Araújo (2000,p.18) :

“[...] a SUDENE teve que abandonar a proposta industrializante, mas reformista, do GTDN para promover a industrialização situada, agora, no projeto de modernização conservadora conduzida por sucessivos governos militares. Assim é que, em lugar de uma indústria colada à base de recursos regionais e voltada prioritariamente para atender ao mercado nordestino, como propusera Furtado no GTDN, a indústria incentivada pela SUDENE compra, sobretudo no Sudeste, a maior parte dos

insumos que transforma e vende para lá a grande parte do que produz. Teve, assim, que se integrar às tendências que dominavam o processo mais geral da industrialização do país.”

A ênfase no projeto de ampliação e modernização industrial do País, em grande parte reforçada com a assunção direta pelo Estado Empresário pela instalação e/ou ampliação de grande parte da infra-estrutura industrial e de serviços, em parte patrocinada pelo sistema de incentivos fiscais (de cunho reconhecidamente regressivo), acentuou uma formação de mercado tipicamente oligopolista, que, via de regra, esteve sempre associada aos *lobbies* e à defesa de interesses corporativos.

A desigualdade perceptível na consideração dos interesses das classes patronais em relação aos das classes trabalhadoras (corporativismo assimétrico), deixa muito claro que a concepção modernizadora do projeto brasileiro de industrialização intentado, desviou-se consideravelmente do que se concebia como resultado esperado e compatível para a formação de uma sociedade pluralista. O desfalque, observado no tempo, na melhoria das condições do emprego e da empregabilidade, opôs-se a uma realidade de crescimento sem precedentes dos segmentos produtivos. Entretanto, o modelo de crescimento, excessivamente concentrador de renda e capital intensivo, em não expandindo a demanda pela mão-de-obra na proporção requerida, não deu a expressão necessária para configurar um crescimento significativo do mercado consumidor (principalmente, no caso da Região Nordeste). Ainda assim, grande parte do crescimento deste mercado nacional, expandiu-se graças aos mecanismos criados pela organização do sistema financeiro, no qual as vendas a crédito compensaram os insuficientes níveis de renda exigidos para a aquisição de bens de consumo duráveis (eletrodomésticos e automóveis).

Destarte, ao se avaliar o papel intervencionista dos Governos Militares no sistema de mercado, resta possível defender a tese de que tal intervenção produziu o contraditório milagre brasileiro<sup>122</sup>, o qual distinguiu-se pela inegável diversificação da economia, em termos de bases produtivas, e por um mercado consumidor de bem menor expressão. Por conseguinte, se se impõe como aceitável tal argumento, cabe indagar: a quem serviu o crescimento e a diversificação da oferta agregada da economia brasileira? Ao que se indica, antes do aguçamento do segundo choque do petróleo (1979), a grande parte do esforço produtivo, mesmo direcionando-se para o mercado interno, focava-se, mais especificamente

---

<sup>122</sup> Por intervenções assimétricas quer se conceituar as variações extremas, as faltas de homogeneidade e de continuidade na condução das políticas públicas que caracterizaram os diversos regimes políticos republicanos ao se desincumbirem do mister da administração do País.

para o mercado externo, louvando-se na busca da excelência e no adensamento tecnológico dos produtos brasileiros de exportação. A expansão do consumo interno, via mecanismos de incentivo ao crédito, parece ter beneficiado mais justificadamente, a classe empresarial, principalmente os banqueiros.

Após o agravamento da segunda crise do petróleo, seguida da crise bancária norte-americana de 1982 (decorrente das dificuldades de rolagem das dívidas dos países do terceiro mundo), e, conseqüentemente, com o esgotamento, para o Brasil, da possibilidade de recorrer a financiamentos externos para sustentar o programa desenvolvimentista, mostrou-se a fragilidade do modelo de desenvolvimento adotado pelo regime militar. O agravamento de uma inflação estrutural, até então encarada como mal necessário, de um lado, evidenciou a face mais precária de um mercado de consumo que vinha sendo fortemente sustentado pelo poder de compra ampliado artificialmente pelo sistema financeiro de crédito. O qual mostrou-se insolvente, ante a aceleração do processo inflacionário e da conseqüente corrosão da massa salarial. De outro lado, ocorreu a inviabilização do mercado externo, via déficits crescentes na balança comercial e na balança de transações correntes.

Neste sentido, um sinal de fadiga do modelo de desenvolvimento socioeconômico adotado pareceu ter sido sutilmente reconhecido pelo denominado núcleo duro do Governo Militar a partir da vigência do Decreto n° 83.740, datado de 18 de julho de 1979, de conteúdo expressamente liberalizante, que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização. Em seu artigo 1º, fica caracterizada a finalidade do programa que seria a de “dinamizar e simplificar o funcionamento da Administração Pública Federal”. O artigo 3º, por sua vez, explicita seus objetivos, que seriam o de melhorar o atendimento de usuários do serviço público (alínea *a*) e o de reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão (alínea *b*). Mas, são os conteúdos das alíneas *f*, *g* e *h* que deixam bem claro o início da ruptura com a rigidez dos marcos regulatórios que caracterizavam a intervenção do estado na economia.

A alínea *f* tratava especificamente de:

“fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média, que constituem a matriz do sistema, e consolidando a grande empresa privada nacional, para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontram hoje sob a responsabilidade de empresas do Estado”.

Rigorosamente interpretado, o teor desta alínea sugere uma tendência à liberalização econômica e remete a um prenúncio de uma redução gradual no papel de Estado Empresário (que pareceu se encaminhar para uma, então remota, mas antevista, possibilidade de desestatização). A corroborar este argumento, explicita-se o teor da alínea *g* :



“impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais”.

A análise deste dispositivo, além de sugerir uma tendência a ser evitada de “paquidermia estatal”, também recomendava, sempre que praticável, o convênio com órgãos estaduais e municipais. Isto parece indicar uma distensão no conceito de descentralização assumido pelos Governos Militares, haja vista que o reconhecimento de uma responsabilização executiva mais apropriada por parte de estados e municípios, evidencia-se como um canal executivo que passa a correr paralelo com o, até então, rígido caminho executivo da descentralização autárquica.

É de se registrar, que embora faça menção ao convênio como única possibilidade das unidades federadas (estados e municípios) se articularem à atividade planejadora do Poder Central, o Decreto-Lei nº 200, o faz de uma forma lacônica, condicional e de menoscabo para com estas esferas do poder público. Deixando subjacente a faculdade de interpretação de que, na afetação dos interesses, os estados e os municípios é que deveriam se ajustar e se mostrarem sensíveis (aparelhados) em participar do processo de planejamento compreensivo estatal, tal o teor da alínea *b*, que integra o parágrafo 1º, do artigo 10º, retro mencionado. Como se pode inferir, transcorridos quase treze anos, entre os dois decretos, parece ter passado a prevalecer, por parte do Poder Central, um reconhecimento de que as articulações com as esferas estaduais e municipais deveriam ser estimuladas e postas em prática.

Retomando-se, novamente, a análise do Decreto nº 83.740, verifica-se que o disposto em sua alínea *h* se cinge a uma preocupação mais direta com o crescimento demasiado da máquina estatal e uma sinalização para um programa de desestatização:

“velar pelo cumprimento da política de contenção de criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria”.

Finalmente, em seu artigo 4º, o decreto em análise explicita o teor das obrigações do Ministro Extraordinário para a Desburocratização, entre as quais, ressalta-se a alínea *c* : “entender-se diretamente com as autoridades estaduais e municipais no caso de medidas que, compreendidas nos objetivos do Programa, escapem à competência Federal”. Tal disposição constitui, talvez, a referência mais explícita de uma necessidade de flexibilizar o conceito de descentralização dos Governos Militares, inserindo, de forma mais participativa, as unidades federadas em atribuições que escapassem à afetação do Poder Central.

O ápice desta trajetória flexibilizadora manifestou-se de forma mais evidente com a vigência do Decreto 83.937, datado de 06 de setembro de 1979, que ampliou o princípio “delegação de competências” previsto no Decreto – Lei n ° 200, ao estender poder discricionário às autoridades delegadas para subdelegarem competências, no intuito de promoverem a aceleração e resolução de assuntos de interesse público ou da própria administração. A deferência de um poder subdelegante, ao que se indica, constituiu um indício de quebra na rigidez centralizadora, de vez que, antes da vigência do Decreto n ° 83.937, prevalecia o conceito mais restrito do poder de delegar competências, reservado ao núcleo duro da Administração Federal.

Não obstante, ao se processar uma avaliação geral dos Governos Militares, verifica-se que a intervenção no sistema econômico, adotando o insulamento burocrático como estratégia necessária para minimizar as pressões sociais e o acompanhamento político do legislativo, resultou num padrão de governança só comparável ao Estado Novo, no primeiro período do Governo Vargas. A tecnocracia dos Governos Militares assumiu uma postura clarividente dos problemas brasileiros, imputando à sociedade, pelo uso da força e da repressão, a presunção de uma miopia incapacitante que a impedia de buscar seus caminhos pela via democrática (o processo eleitoral) e da representação política (o poder legislativo). A legalização da repressão e da censura como instrumento de intimidação às manifestações individuais e coletivas contra o *status quo* vigente e a redução da participação política, de uma certa forma, estavam associados a um desejo de continuidade no Poder, pelo menos entre os Governos Castello Branco e Ernesto Geisel. Entretanto, o Governo Geisel constituiu um divisor de águas neste período da vida brasileira, uma vez que os primeiros sinais de quebra do insulamento burocrático e da recuperação do poder legislativo, foram dados com a aprovação, pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional n ° 11, que extinguiu o Ato Institucional n ° 05.

Embora isto não representasse o final da ditadura militar, o caráter concessivo de flexibilização do regime centralizador – quer em termos econômicos (nas diretrizes de um Estado Empresário), quer em termos de uma devolução gradativa dos poderes do legislativo – permite associá-lo a uma perda de força do programa desenvolvimentista dos Governos Militares, desde a ocorrência do primeiro choque do petróleo. Sem prejuízo de poder interpretá-lo, também, como um acontecimento vinculado a um contexto de mudanças no

ambiente político externo, sinalizados por movimentos descentralizadores e associados a um aperfeiçoamento de democracias européias<sup>123</sup> (especialmente na Itália, França e Espanha) .

A ocorrência desta primeira crise marca coincidentemente o início do Governo Geisel. O qual se percebe envolto numa conjuntura adversa, uma vez que o encarecimento do barril de petróleo (numa época em que o Brasil era mais dependente das importações deste produto para o desenvolvimento de seus pólos petroquímicos), passava a comprometer o êxito do milagre brasileiro alcançado no Governo Médici. A opção de Geisel de dar continuidade aos projetos do Estado Empresário importou em assumir o encarecimento das importações de petróleo e, conseqüentemente, passou a gerar déficits ou saldos de balança comercial e de transações correntes insuficientes e incompatíveis com as necessidades de financiamento dos mencionados projetos. O segundo choque do petróleo, ao incidir de uma forma mais gravosa sobre o já pesado endividamento externo brasileiro, pode ter se transformado no óbice final, a determinar a inviabilização da opção de crescimento com endividamento externo.

Não parece ser coincidência o fato de que, a vigência do Decreto nº 83.740, a partir de julho de 1979 (ano que registra o segundo choque do petróleo), já mencionado, já evidencie uma preocupação com a redução da máquina estatal e com uma menor intervenção do Estado na organização econômica do País. Prováveis sinais para o início de uma reversão numa trajetória ufanista de desenvolvimento econômico, que se viu em cheque com o crescimento do déficit público, da inflação acelerada e de perda de credibilidade do País, no cenário financeiro internacional. Neste sentido, a tendência mundial que se registrou nos anos 80, nas economias capitalistas dependentes ou avançadas, de reconhecer na apologia do estado mínimo, uma determinação globalizante de uma ofensiva liberal, ainda que aplicável ao caso brasileiro, parece destituir-se da força de uma razão primeira. Para o caso brasileiro, especificamente, as razões primeiras a determinarem o encaminhamento para a redução do tamanho e regulação estatal foram as intervenções assimétricas do Estado Empresário, que resultaram:

- a) na desarmonia do pilar político com o surgimento de um poder executivo legisferante e expropriador das funções legislativas do Congresso (Câmara e Senado);
- b) na crença acentuada na infalibilidade da ação planejadora da tecnocracia estatal e nos acertos das políticas adotadas;

---

<sup>123</sup> Ver Arretche (1996, *op. cit*) e Melo (1996, *op. cit*).

- c) num viés oligárquico criado por um corporativismo estatal, na medida em que o cerne da política desenvolvimentista priorizou a grande empresa e os grandes capitais, como fundamentos para uma inserção rápida e grandiosa do País no cenário internacional;
- d) na falta de percepção do desnível entre a expansão da base produtiva gerada e a incipiência na geração de empregos e, conseqüentemente, no crescimento contido do mercado interno;
- e) no desconhecer as necessidades e peculiaridades do planejamento regional, inerentes ao fortalecimento do mercado interno;
- f) numa centralização político-institucional que concebeu a montagem de um aparelho orgânico-administrativo que foi inicialmente inflado com a criação de autarquias, fundações e empresas públicas (base para a operação do insulamento burocrático), para, em seguida, viabilizar seu conceito de descentralização, eminentemente autárquico, na nossa visão;
- g) na percepção tardia do erro de atribuir importância residual aos estados e municípios, enquanto elos fundamentais e mais específicos para a realização de demandas públicas de caráter mais localizado ou regionalizado;
- h) na expansão do modo de acumulação estruturada na tributação regressiva (como base de sustentação do crescimento da economia) levado às raias da exaustão e, conseqüentemente, reforçando a concentração de renda, que veio em prejuízo de um maior dinamismo do mercado interno;
- i) em déficit de *accountability* (responsabilização governamental) nas unidades federadas, em virtude do prolongado período de divórcio nos objetivos das políticas públicas das três esferas do poder executivo;
- j) em crise de governança, materializada principalmente na precarização das finanças e na crise fiscal, originada pela recessão econômica, que gerou a crise de governabilidade (pelo represamento do direito à cidadania e, pelo sentimento de perda e de inutilidade, por parte da sociedade, do sacrifício imposto mais pesadamente à classe trabalhadora assalariada).

Entretanto, resulta ser inegável reconhecer que o regime militar e seu *modus operandi* de Estado Empresário legaram ao País uma infra-estrutura industrial considerável, uma vez que:

“o II PND conseguiu praticamente fechar a matriz industrial brasileira, com exceção aos setores tecnologicamente de fronteira e não conseguiu internalizar a geração de progresso técnico, continuando a dependência externa”.<sup>124</sup>

Paralela a esta contribuição e a despeito do modelo concentrador de renda que a criação do CTN propiciou, não resta dúvida quanto a expressiva transformação que o seu caráter eminentemente vinculado ao princípio da capacidade contributiva, como fundamento jurídico, propiciou à base econômica estatal para desincumbir-se de sua missão de governança. E assim, durante boa parte do regime militar, assegurar um padrão de governabilidade (ainda que pela via do arrepio à normalidade democrática). Padrão este, que só passou a ser contestado, de forma veemente, justo quando as condições materiais necessárias ao exercício da mencionada governança passaram a ficar comprometidas, externamente. Primeiro pela falta de credibilidade externa para a obtenção de empréstimos e, em seqüência, pela fronteira imposta ao mercado interno, com o agravamento do quadro inflacionário, ao qual se seguiu a crise fiscal.

Dessarte, cotejadas de uma forma mais imbricada, as experiências centralizadoras e descentralizadoras, ocorridas a partir de 1891, em muitos casos, negam, reciprocamente, as virtudes que teoricamente possuiriam, as quais são empiricamente constatadas naquelas que lhes são conceitualmente opostas. Da mesma forma elas apresentam, características comuns, tanto pelos fatos que as motivaram, quanto pelos acertos e falhas que produziram. Significando que, no caso brasileiro, as especificidades de sua formação socioeconômica desmistificam, em muitos casos, a crença de que os modelos de organização político-administrativa copiados e/ou adaptados de países com maior tradição constitucionalista, reproduziriam resultados semelhantes por aqui. Assim, ao se procurar os pontos comuns aos ciclos centralização/descentralização, percebe-se que os fatos que os originam estão sempre relacionados a antecedentes críticos gerados internamente, mas, não raro, vinculados a determinações externas, tal foi o caso da feição descentralizadora conferida à Constituição de 1891.

Outro ponto em comum a destacar em todos os ciclos centralização/descentralização, é que, aliados aos quadros de instabilidade política que os acometeram, produziram-se as mesmas inconsistências de se adotarem políticas públicas de caráter abrangente, que perpetuaram os mesmos erros de relegarem o tratamento do mercado interno a uma expressão desprezível. Quando não se concentravam abertamente no mercado externo (caso da primeira república), direcionaram-se excessivamente, ou para buscar uma diversificação produtiva que

---

<sup>124</sup> (GREMAUD *et alli*, opus cit., p. 195)

olvidou a correspondência distributiva (a democratização dos ganhos sociais), ou para um modelo de desenvolvimento socioeconômico voltado para fora (no desejo maior de construir um País, inserido numa relação de igualdade nas relações internacionais). Em todos estes casos o mercado interno saiu perdendo, exceção para o pequeno período que marcou o Governo Provisório de Vargas.

Do ponto de vista dos fundamentos de democracia econômica, os avanços sociais encetados no Governo Provisório de Vargas são significativos e objetivos, ainda que se reconheça o esforço de patrulhamento para que as mobilizações populares não ganhassem expressão autônoma. Tal não se pode dizer, da Primeira República, nem dos Governos Militares. Mesmo na fase mais austera da ditadura Vargas, o Estado Novo, o direcionamento para um projeto de *welfare*, que em tese seria mais consentâneo com o perfil de democracias políticas, ainda que centralizadoras, ao combinar-se com uma estruturação da representação sindical dos trabalhadores estimulada pelo próprio Governo<sup>125</sup>, são exemplos que se discrepam até da fase mais democrática da história republicana brasileira (1946 a 1964). Nesta, apesar da maior liberdade para o exercício da cidadania, não se produziu uma reciprocidade expressa em termos da ação estatal no sentido de convergir para uma política de distribuição de renda e de expansão do mercado de consumo.

No que se refere à centralização ou à descentralização do poder político, mais uma vez, podem ser destacadas algumas verificações paradoxais. O Governo Provisório de Vargas (1930 a 1937), proporcionou uma combinação contraditória de centralização de poder político, reduzindo a autonomia administrativa e tributária dos estados, ao tempo em que foi pródigo e magnânimo em conceder ampla autonomia administrativa e competência tributária aos municípios para arrecadar seus tributos. Neste sentido, em relação à crise de 1929-33, a ação descentralizadora em relação aos municípios, evidenciou-se consentânea com os mais lídimos anseios de uma política liberalizante e mais sintonizada com os desejos de uma burguesia local.

A descentralização do mando político na Primeira República, por sua vez, pareceu se descaracterizar por ter desconsiderado a autonomia e a condição de entes federados aos municípios, ao tempo em que a Política dos Governadores e a Comissão de Verificação dos Poderes<sup>126</sup>, constituiu uma artilharia para neutralizar as investidas de parlamentares de oposição ao

---

<sup>125</sup> Ainda que represadas, como já mencionado, pelos órgãos de patrulhamento oficial.

<sup>126</sup> “Não existindo Justiça Eleitoral, a diplomação do deputado eleito nas urnas dependia de uma Comissão de Verificação de Poderes interna à Câmara. O mais velho deputado eleito para uma nova legislatura assumia a presidência temporária da Câmara e da Comissão. Ora, este deputado poderia ser um oposicionista. Para evitar este incômodo, a mudança no regimento fez com o presidente temporário da Câmara, após as eleições, fosse o

Governo. Por isto, quer seja em termos subjetivos (o teor expresso da Carta Constitucional de 1891), quer seja em termos objetivos (o exercício da práxis política), a primeira fase republicana evidenciou-se centralizadora, na medida em que se divorciou de uma conduta ética na política e não percebeu o município como elo primeiro do liberalismo econômico em curso no EUA e na Europa. Neste sentido, pode-se argumentar que na realidade os oligarcas da Primeira Republica foram insensíveis ao potencial de mercado interno que se formava.

Do mesmo modo, apesar de caracteristicamente democráticos os Governos de Vargas (1950-1953) e de Juscelino, foram centralizadores na medida em que chamaram a si a responsabilidade por programas de industrialização de âmbito nacional, talvez apostando que o surto de crescimento nas atividades econômicas, por si só, fosse suficiente para estimular o emprego, a renda e o mercado consumidor. A relação capital/trabalho, caracteristicamente capital intensivo, no estímulo à produção de bens intermediários, de bens de capital e de infraestrutura, veio de demonstrar o estrangulamento destas estratégias. Por outro lado, mesmo autônomos, quer em termos administrativos, quer em termos tributários, os municípios, conheceram um histórico de burlas e de atrasos nas transferências das cotas-partes devidas pela própria União e pelos estados. Neste período, apesar de sentida a necessidade de uma reforma tributária, ela sempre foi procrastinada.

Do ponto de vista do uso do insulamento burocrático como estratégia para exercer o mando político, livre das pressões da sociedade e da representação do legislativo, destacam-se três modalidades de isolamento, nos quatro ciclos analisados. O primeiro deles consistiu do tratamento excessivamente concessivo que a Constituição de 1891 deferiu aos estados, que puderam utilizar deste poder para exercer, no estrito ciclo de suas tecnocracias, o cerceamento de um padrão mais desenvolto às gestões urbanas. No período do Estado Novo, na primeira Era Vargas, a radical centralização do mando político em Vargas, também contemplou uma atmosfera de insulamento burocrático, uma vez que o Poder Central avocou a si a acumulação de funções legislativas às naturais funções executivas, melindrando e deslustrando a função do Senado, ao subordiná-lo à Câmara Federal. O terceiro, caso foi o insulamento promovido pelos Governos Militares, analisado anteriormente.

Uma característica peculiar aos dois períodos ditatoriais (Vargas e Regime Militar), e inusitada para experiências antidemocráticas, foi o cunho reformista identificado em ambos. A ênfase em políticas sociais e a inclusão dos municípios como entes federados, pela via

---

mesmo da legislatura anterior (desde que reeleito). A este deputado, obviamente identificado com a situação, cabia reconhecer os mandatos dos novos deputados. Ou, no caso dos indesejados, promover a chamada degola". Ou seja, produzindo-se provas falsas de fraude eleitoral para evitar a diplomação. .

constitucional, culminaram em uma necessária reconfiguração do sistema tributário, que veio de favorecer e reforçar o padrão de governança municipal.

Ainda que seja possível, seguir buscando convergências, divergências, contradições, antíteses, virtudes e falhas, no confronto analítico dos ciclos centralizadores/descentralizadores até 1985, acredita-se dispor de elementos para firmar uma posição não tendenciosa no que respeita ao pressuposto comum de que regimes políticos descentralizadores sejam superiores a regimes políticos centralizadores, porquanto ensejam o desenvolvimento da cidadania, do *responsiveness* e do *accountability*. Ou, no sentido inverso, porque a centralização do poder permite uma maior coesão do pacto federativo, ou uma dimensão compreensiva<sup>127</sup> dos problemas nacionais. As análises efetuadas, no tocante às experiências brasileiras, não são suficientemente convincentes para permitir advogar a supremacia de um destes regimes em relação ao outro. O balanço realizado lega a esta análise o sentimento de que, tanto as experiências centralizadoras, quanto as experiências descentralizadoras, caracterizam, rigorosamente, as intervenções do Estado na economia e na política como intervenções assimétricas ou desequilibradas. Ou seja, elas pecam, ora pelo excesso, ora pelo pouco zelo, ao imprimirem seus princípios e razões subjetivas. Ora por se desviarem, ao consumarem seus princípios e razões objetivas, contrariando aquelas razões primeiras. Ora, também, perdem a noção da dose de equilíbrio necessária quando estão materializando o próprio curso da ação política. Assim, se é possível reconhecer que a Constituição de 1891 é formalmente e executivamente descentralizadora, no estrito rigor da lei, em relação aos estados, o mesmo não se pode dizer acerca dos municípios. Ao pôr em curso o exercício do poder político, as intervenções estatais também conseguem desviar-se dos interesses subjetivos formalizados constitucionalmente e violar os princípios de democracia política que deveria pôr em prática. Ou seja, neste caso percebe-se, que as intervenções estatais articuladas com a Política dos Governadores, traduziram-se, objetivamente, em déficit de democracias política e econômica.

Por outro lado, se se toma como exemplo o período do Governo Provisório em Vargas (1930 a 1937), há que se reconhecer que as intervenções estatais nas políticas sociais, nas políticas fiscais e nas ações de caráter macroeconômico para a recuperação da economia brasileira (cafeeira) se encaminharam, de um lado, para resolver os interesses econômicos das classes empresariais desnorteadas; de outro, para evitar o desemprego. Ações estas, consentâneas com os mais lúdicos primados de democracia econômica. Isto, mesmo diante do

---

<sup>127</sup> Por dimensão compreensiva, quer se definir os regimes centralizadores como mais adequados para implementar políticas públicas e planejamento mais amplos.



fato incontestado desse Governo ter representado uma violação aos princípios de democracia política. E, assim, tem-se mais uma assimetria de origem: déficit de democracia política e superávit de democracia econômica.

No caso dos Governos Militares (1964 a 1985), são evidentes as assimetrias produzidas, quando se disjuntou o compartilhamento dos poderes da União, estabelecendo-se o Estado Autoritário, que acumulou poderes executivo e legislativo. Essa combinação produziu objetivamente, a supremacia do pilar econômico sobre o pilar político. Na implementação das políticas econômicas e na condução dos planos de desenvolvimento nacional, as intervenções do Estado Empresário, também produziram resultados assimétricos. Uma ênfase exagerada na continuidade de uma base de acumulação para dar sustentabilidade à expansão das atividades econômicas, descompensou o olhar e a atenção para o lado do mercado, para a criação de empregos e para a empregabilidade. Assim, o Regime Militar produziu assimetrias no plano político e no plano econômico, entre outras.

No que se relaciona ao ciclo descentralizante de 1946 a 1964, uma focalização específica dos governos que nele se inseriram, voltada para o desenvolvimento das atividades econômicas, despegou-se do monitoramento da outra via da ação política estatal, que constituía a preocupação coordenada e concomitante com a questão do crescimento do emprego, que criaria a necessária e adequada expansão do mercado. As observações feitas relacionadas aos Governos Militares, no tocante a estas omissões, servem também a este caso. Ainda que se ressalte o fato de que, neste período (1946 a 1964), houve a supremacia de uma democracia política em prejuízo do aprimoramento das conquistas socioeconômicas.

Não obstante sejam inegáveis os avanços obtidos de uma forma quase contínua, na diversificação e complexidade da atividade econômica, desde 1930 até 1985, as intervenções estatais, mesmo em regimes políticos diferentes, ensejaram o descompasso no trilhar a dupla via que constitui o desafio de estruturar e de ampliar o mercado interno (produção e consumo) e de assegurar uma participação crescente no mercado externo.

A análise de outros aspectos ou de outros ângulos de visão poderia ser estendida a mais alguns casos que poderiam ser ilustrados como exemplares. Entretanto, os exemplos ora citados parecem suficientes para demonstrar que a correlação entre descentralização e democracia, não se “pluga” necessariamente a pressupostos subjetivos e a modelos teóricos ideais. Nos exemplos apresentados, as evidências são sobejas no tocante a demonstrarem que um texto constitucional escoreito e formalmente íntegro e cultuador de preceitos de democracia política e econômica, não se firma de fato como condição necessária, suficiente e

objetiva para materializar condutas e resultados idealizados. Se existe a possibilidade real de se armar uma tessitura de articulações que contornem, pela burla e pela contrariedade, os princípios constitucionais, como aconteceu com a Constituição de 1891, as razões subjetivas, justas e boas que eles preconizam, sucumbem.

Em razão disto, cumpre destacar que deficiências comuns, ainda que em graus variáveis, são observáveis nos vários ciclos ora analisados. A primeira delas, evidencia-se pelo fato de que as condições para o desenvolvimento de um sentimento coeso de responsabilização social ainda não se apresentaram de forma contínua nesta trajetória do Brasil República. Os ciclos analisados, mormente registrem tensões indicativas de encaminhamento para uma mobilização conducente para um pacto social amplo, testemunham também o caráter disperso com que elas foram conduzidas ou abafadas. Fragmentários, sectários ou esparsos, especialmente, a estes movimentos parece ter faltado a base de uma típica sociedade de classes, como foi o caso das sociedades capitalistas metropolitanas. Neste sentido, a produção de uma lógica de ação coletiva abrangente, como tratada no capítulo anterior, parece ser uma inerência originalmente só vinculada a sociedades que produziram, de forma concomitante, os seus conflitos de classe.

Destarte, o desenvolvimento das condições favoráveis para a formação de *responsiveness*, no Brasil, além de carecer desta base, foi (talvez mesmo por falta desta base), de alguma forma, interrompido. Em todos, os sentidos não se pode perceber ao longo desta trajetória, uma conjunção continuada de fenômenos que favorecesse o desenvolvimento da qualidade social do *responsiveness*. Por outro lado, quer sejam nos períodos centralizadores, quer sejam nos descentralizados politicamente, as intervenções estatais também não pareceram contribuir para o desenvolvimento do *accountability*, porque os governos não se sentiram pressionados, por conta, justamente, de um déficit de *responsiveness*.

A segunda deficiência parece estar vinculada ao fato de que talvez a ausência de um maior grau de coordenação e de articulação entre as três esferas de governo, mesmo nos períodos de maior centralização do poder, tenha embotado a percepção crítica capaz de redirecionar e de corrigir as falhas de projetos, políticas e ações levadas a cabo pelo Poder Central, em sua visão excessivamente onisciente e exclusiva das necessidades do País. Excluindo-se, a Primeira República, onde a total desconsideração acerca do papel dos municípios tinha como objetivo esvaziar as possibilidades de representação das classes trabalhadoras urbanas, em todos os períodos seguintes, para mais ou para menos, o Poder Central pareceu ter assumido que a deferência de autonomia municipal era incompatível com

uma ação coordenada e compartilhada na execução de políticas e de planos por ele concebidos. A eliminação deste possível equívoco, evitaria a dispersão de esforços e o caráter assimétrico que as intervenções estatais apresentaram no nível macro, a ponto de terem levado, por exemplo, as experiências de expansão do mercado interno, via políticas industrializantes, sempre a um clímax de exaustão das estratégias, que não coincidentemente, determinaram os fins destes ciclos (1946 a 1964 e 1964 a 1985).

Não obstante, os fins destes ciclos estejam associados também a eventos externos, como já mencionado, a influência exógena parece ter sido ampliada, na medida em que o esforço para desenvolver o mercado interno se transformou em coisa para inglês ver, ao pender para uma inserção do País na ordem “primeiro-mundista”.

Por estas razões, acredita-se ser possível, até o limite deste corte temporal de análise, sustentar o argumento de que a avaliação dos aspectos meritórios que tornam regimes políticos descentralizadores mais compatíveis com predicativos de democracia e com o desenvolvimento das responsabilidades social e governamental, relativiza-se ao se transitar do nível subjetivo (teórico) para o nível objetivo (a práxis política). O modelo conceitualmente desenvolvido, justificativo de tais virtudes pode ser efetivamente operacionalizado, mas para tanto parece requerer a pré-existência de um ambiente sócio-político lapidado, no tempo, por conflitos de classe suficientemente fortes e majoritariamente representativos, que cristalizem os perfis de conduta do ser coletivo e que instaure uma lógica de ação coletiva verdadeiramente coesa e balizadora da conduta política. Por sua vez, utilizando-se os próprios modelos de organização político-administrativa, típicos de nações de capitalismo avançado, é possível perceber que os movimentos de organização de uma sociedade de mercado, ao se iniciarem em células territoriais menores (cidades), foram requerendo uma coordenação política que passou a definir as funções dos estados e do Poder Central. Este princípio ascendente e conducente a um grau de centralização e de regulação do Poder Estatal, na sociedade e no sistema econômico, foi decorrência deste jogo de forças iniciado de baixo para cima e, que, atualmente, esgotadas as possibilidades de uma acumulação capitalista encilhada no âmbito do mercado interno, percorre o caminho inverso, seguindo a própria dinâmica desta acumulação, agora não mais centrada numa base produtiva e sim, numa base financeira.<sup>128</sup> Base financeira esta que passou a ser seletiva e transnacional, na medida em que, nestes moldes, a busca desafiadora do lucro, na dimensão global, se dispersa no afã de identificar os

---

<sup>128</sup> (CHESNAIS, 1999, p.11-33; GUTMANN, 1999, p.61-85)

nichos que assegurem a continuidade da extração da mais-valia e a contrariedade da tendência declinante da taxa de lucro, enunciada por Marx.

Baseado neste recurso heurístico, é que se apresenta exequível argumentar que o desfalque do registro dessa trajetória, no caso brasileiro, coloca o discurso virtuoso acerca da descentralização numa atmosfera de expectativas condicionadas, pela possibilidade do País queimar estas etapas. Em princípio, parece ser irrecusável, que desconhecer carências como o desenvolvimento do mercado interno e a inserção dos municípios dentro do contexto político-administrativo, como peças integradas ao desafio de gerir autonomamente (mas atreladas a um nível de coordenação), estratégias de desenvolvimento e de políticas públicas articuladas e sintonizadas com as outras esferas de poder tornam esta pretensão quase impossível. A combinação destes requisitos representa a integração do sistema socioeconômico ao sistema sócio-político, e só no exercício real destes desafios parece ser plausível alcançar o padrão de uma sociedade responsável e capacitada a transformar os seus conflitos em aprendizado de democracia, de cidadania e de atitude vigilante na cobrança da responsabilidade governamental.

No capítulo em seqüência, tratar-se-á de analisar o ciclo mais recente de uma descentralização político-institucional, que se iniciou com o processo de abertura democrática (1985), instauração da Constituinte e a aprovação da Constituição de 1988. Entretanto, os matizes e as peculiaridades que cercam este novo ciclo da política brasileira, acontecem de forma acelerada, seguindo um curso, muito mais visível, das mutações capitalistas na esfera global.

## **CAPÍTULO 4 – A Descentralização Política na Carta de 1988 e as Interfaces da Relação Público/Privado na Crise do Estado nos Anos 80 : uma análise acerca dos papéis do Estado Brasileiro e da gestão urbana, a partir de um contexto de transformações internas e externas**

### **4.1– A descentralização e o ritual das mudanças: mito ou possibilidade efetiva de melhoria na qualidade da governança e da governabilidade urbana ?**

#### **4.1.1 – Virtuosidades e idiossincrasias inerentes ao ritual da passagem**

Segundo Melo (1996), o processo de descentralização no Brasil toma parte da agenda reformista da Nova República, tendo como fulcro dois princípios motores. O primeiro relacionado ao fato de que a exacerbação do regime autoritário dos governos militares deu vazo à necessidade de um princípio ordenador, que pendeu para o movimento dos setores de esquerda internamente. O segundo, surgiu de um significativo sentimento de identificação que as elites intelectuais brasileiras perceberam das experiências de descentralização na Espanha e na França, patrocinadas pelas esquerdas no âmbito internacional. Arretche (1996, p.44-66), a esse respeito, enfatiza a grande influência que a descentralização espanhola exerceu sobre o Brasil, porquanto, diferentemente do caso francês, a Espanha encetou uma mudança radical ao romper com a ditadura franquista.

Aduza-se a esses dois princípios, o apelo liberal contido na oposição ao regime, que combinando composições das duas vertentes políticas - esquerda e direita - redundou no cunho municipalista imprimido à Constituição de 1988. Assim, a cultura política marcada por um viés fortemente localista na década dos anos 80, produziu, no dizer de Melo, um ciclo virtuoso de inovações na gestão pública, sobretudo no âmbito das políticas sociais, que produziu rebatimentos na gestão municipalista, ao deflagrar movimentos de participação popular, no contexto de um compartilhamento coletivo, para a resolução das demandas e dos problemas municipais. O fascínio exercido pelas experiências ofuscou a visibilidade acerca dos efeitos perversos que o neomunicipalismo (ou mais apropriadamente neolocalismo) produziu. Principalmente no que se refere ao aspecto concorrencial (hobbesianismo municipal) que se estabeleceu entre as localidades na busca por atrair investimentos,

exacerbando um processo de guerra fiscal (benefícios e isenções) e descurando e deslegitimando as prioridades sociais.

Ao estabelecer o primado das vantagens comparativas entre localidades, o neolocalismo veio de impingir repercussões predatórias sobre a cidadania social, que além da guerra fiscal para atrair investimentos e desprivilegiar o social, configura quadros de fragmentação da sociedade e coloca no limbo os aspectos relativos à enorme desigualdade verificada nos estratos da sociedade e à concentração de renda. No ângulo da visão neolocalista, os investimentos sociais são vistos como desestímulo à atração de empreendimentos privados, que os contabilizam como custos inibitórios para a escolha locacional. Por outro lado, a concessão de estímulos fiscais, para estimular os investimentos privados, por parte do poder local, reduz a sua capacidade de minimizar o ônus social.

A descentralização da política fiscal ao ser estabelecida ante a prevalência de desigualdades regionais, foi vista, tanto por Melo, quanto por Arretche, como potencialmente provocadora de um conflito federativo, uma vez que tais desigualdades poderiam descompassar o poder de competição de estados e de municípios, levando-os a um processo falimentar que remeteria ao nível federal, por motivo de segurança nacional<sup>129</sup>, a resolução de tais problemas<sup>130</sup>. Além do mais, a partilha de receitas tem induzido o Poder Central a criar tributos constitucionalmente não repartíveis (contribuições fiscais e parafiscais)<sup>131</sup> como mecanismo compensatório das perdas financeiras resultantes das transferências correntes que realiza para os estados e municípios.

Na esteira das reformas constitucionais pós 88, diante de problemas tão abertos gerados pelo federalismo fiscal (com rebatimentos nas políticas sociais e no orgânico federativo) é que, tanto Melo, quanto Arretche, referem-se ao *issue* destacado na agenda dos anos 90, que colocou em pauta a discussão de uma estratégia de recentralização, em face da necessidade de correção de certos excessos descentralizantes ocorridos. Temas como a recentralização da autonomia federal para criar municípios; indisciplina fiscal de estados e municípios (endividamento), que culminou na Lei de Responsabilidade Fiscal, impedindo o programa de estabilização econômica e, sobretudo, a guerra fiscal gerando repercussões sobre a questão social é um ponto crucial da nova agenda.

---

<sup>129</sup> Clivagens regionais e locais, instabilidade política

<sup>130</sup> Concernente à necessidade de uma recentralização

<sup>131</sup> As contribuições sociais e fiscais como uma modalidade de tributo de competência exclusiva do Poder Central escapam ao dispositivo constitucional do compartilhamento.

A análise da questão social mereceu, tanto da parte de Arretche, quanto da parte de Melo, atenção destacada nos estudos que elaboraram. A segunda metade da década de 80 foi palco de grandes reformas setoriais no sistema de proteção social brasileiro, segundo eles. O advento do primeiro governo da Nova República, com o Presidente José Sarney, foi marcado por debates em torno de tais reformas, patrocinados de forma imperativa por setores progressistas da sociedade, inserindo-se nas pautas: a questão da descentralização, do resgate da dívida social e o fortalecimento da participação social e política da população brasileira.

A proposta da descentralização envolveu a regionalização dos programas nacionais de saneamento e habitação, substituindo-se a sistemática de planejamento urbano compreensivo<sup>132</sup> (através de agências de planejamento centrais), característico do regime militar, pelo planejamento urbano participativo, aos quais se refere Azevedo<sup>133</sup> em seu trabalho. Incorporou, ainda, mudanças radicais no sistema educacional (descentralização, universalização e democratização dos programas) e de propostas para o abandono de práticas clientelistas, além da expansão do assistencialismo municipal como instrumento de extensão dos direitos de cidadania a todos os brasileiros.

Ocorre que, da proposição à execução do extenso cabedal das reformas, vários dos pré-requisitos exigidos à descentralização, dos quais tratou Melo, foram olvidados por conta de desequilíbrios no jogo de forças que idealizaram as citadas reformas. A perda do espaço político dos setores progressistas que apoiaram a redemocratização no seu primórdio, foi, em grande medida, responsável pela inviabilização dos grandes projetos de reforma. Outros aspectos a minimizarem o alcance da descentralização localizaram-se no desenho institucional das políticas prévias, nas limitações da natureza e do poder da coalizão implementadora das reformas e na falta de visibilidade quanto à vontade, no âmbito do poder central, de implantar (ou não) a descentralização na prestação de serviços.

O projeto reformista, nos seus desdobramentos subseqüentes, conforme assinala Melo, passou a ser combatido, principalmente após 1991, como um dos prováveis causadores de uma crise de governabilidade crescente no País. Entre os aspectos discordantes foram assinalados: a inconsistência entre o princípio da seguridade social e o de seguro preconizados na Constituição (cuja proposição corretiva previa o cálculo atuarial dos benefícios com perfil contributivo); o apelo restritivo à generosidade pública na concessão de benefícios sociais (entre eles, o auxílio maternidade de 120 dias, a renda vitalícia de um salário mínimo, aposentadoria por tempo de serviço, etc.); apelo à desconstitucionalização das matérias

---

<sup>132</sup> (AZEVEDO, 1998, opus cit.)

<sup>133</sup> (1998, *opus cit.*)

sociais, retirando-se-as da Lei Magna e remetendo-se-as à legislação ordinária, com vistas à obtenção de maior flexibilidade no tratamento dos problemas relacionados a estas áreas e, por fim, redução da carga tributária global e dos encargos sociais, com vistas a um processo em curso de reestruturação produtiva que objetivava estimular investimentos privados.

Os constrangimentos e vicissitudes da descentralização nas políticas sociais transformaram-se, na visão de Melo e de Arretche, na pedra de toque da crise nos sistemas previdenciário e de saúde. Mormente os repasses de receitas federais aos estados e municípios tivessem crescido substancialmente entre 1980 e 1992, o que se observou foi a perda da qualidade do gasto social, em função das ambigüidades na definição das atribuições da seguridade social, da falta de compatibilização entre a estrutura federativa (fonte dos recursos) e da incipiente dinâmica operacional de transferência automática de recursos do Governo Central para as unidades orçamentárias (municípios). Estes casos, como exemplos relatados de vicissitudes e problemas gerados pela descentralização, ainda que possam ser justificados como decorrentes do caráter inusitado e adaptativo da transição, dão bem uma idéia da esteira dos impactos que se espraia em gradações diferenciadas. Sejam com as mudanças de competências nas políticas públicas, não só no que se relaciona ao interesse finalístico das mencionadas mudanças (como, por exemplo, sejam com os focos específicos na saúde, na educação, na previdência social, etc.), mas, principalmente, no que se refere às especificidades que singularizam, principalmente no campo político, cada uma das gestões municipais, sobre as quais recaem as novas atribuições.

Estudos de caso realizados em Salvador e Recife, em gestões urbanas que se processaram, seqüentemente à mudança do foco constitucional no marco urbano, confirmaram a validade dos conteúdos genéricos detectados por Melo, Arretche e Azevedo, entre outros. Assim, no caso específico da Cidade do Recife, Leal (1995, 2003), embora reconhecendo a maior autonomia financeira, administrativa e política conferida à primeira gestão municipal de Jarbas Vasconcelos (1986 a 1989), ressalta o aumento dos encargos que foram repassados à esfera local, quando uma grande parte dos programas sociais em educação e saúde foram regionalizados. A tendência desta primeira administração jarbista, ao se consolidar em torno de um processo eleitoral fortemente ancorado no apoio popular, priorizou uma engenharia política que teve que costurar alianças, que deram a esta gestão uma composição bastante heterogênea de seus quadros administrativos. Não pareceu ser coincidência o fato de que a diluição do resultado eleitoral entre um expressivo quadro de forças progressistas, resultasse como produto desta primeira gestão, um balanço avaliatório



que a caracterizou como eminentemente ativista democrática. Diferentemente, a recondução de Jarbas para um segundo mandato (1993 a 1996), apesar de ainda respaldado por partidos de esquerda, concentrou maior homogeneidade política, ao se apoiar apenas na coligação PMDB/PSDB. Apesar, de priorizar projetos de forte apelo social – a exemplo do Programa Prefeitura nos Bairros – esta segunda gestão (também não parece ser coincidência) voltou-se para projetos estruturadores de uma nova economia urbana e recuperadores da infra-estrutura da cidade, distinguindo-a como essencialmente empreendedora. Ou seja, em oito anos consecutivos de gestão, a administração Jarbas oscilou, entre o foco ativista popular e o empreendedorista, e esta oscilação foi fruto das diferentes costuras políticas que desenharam produtos diferenciados. Embora reconhecendo, que mesmo em meio à ênfase empreendedora que caracterizou a segunda gestão, as realizações no plano social e o balanço positivo no tocante ao crescimento da participação popular tenham sido significativas, Leal destaca que, entre acertos e desacertos, observou-se que a relação da gestão municipal com os agentes econômicos, embora não chegasse a configurar o uso clientelista ou uma tendência à privatização do setor público, tal possibilidade não seria descartável, se o aperfeiçoamento dos canais de participação popular não estivessem fortalecidos. Isto poderia ensejar uma propensão à consolidação de uma gestão descentralizada, capturada pelo ideário de inspiração neoliberal.<sup>134</sup>

O enfoque municipalista que a Constituição de 1988 promoveu, posicionou Salvador como um dos casos no Brasil de experiência descentralizadora e de governança urbana, da qual se extraem ensinamentos reveladores das capacidades técnicas, inovadoras, participativas e responsáveis, que (colocando, lado a lado, o poder local e a sociedade civil), foram exercitadas sob a égide do PSDB, no período de 1993 a 1996.<sup>135</sup>

Assim, o caso de Salvador, ao ensejar a oportunidade de colocar em prática o planejamento urbano, o orçamento participativo e a experiência de gestão de caráter mais global, aliada a uma experiência mais setorial, bem sucedida e descentralizada que foi a profissionalização do carnaval, permitiu a avaliação do processo de governança, deu visibilidade aos seus limites, às suas contradições e possibilidades.

Mormente os equívocos na origem do processo de reforma, o modelo de planejamento estratégico em Salvador pugnou pela implantação de um sistema descentralizador flexível que facilitou o processo participativo. Inaugurou instrumentos e regras de negociação de interesses coletivos (poder público, agentes econômicos e sociedade) para a realização de

---

<sup>134</sup> (LEAL, 2003, opus cit)

<sup>135</sup> (FADUL *et alli*, 1998, p.63-85).

projetos, voltados para os resultados de curto prazo, contemplando três tipos de intervenções. Um primeiro tipo, de impacto mais localizado (pequenas obras), um outro de caráter emergencial (urbanização) e um terceiro voltado para uma macro-intervenção, envolvendo o processo de reurbanização da orla atlântica da cidade. Este último foi patrocinado por acordo de parceria do município com os investidores privados. Os outros dois foram viabilizados por programas de parceria comunitária e por comissão intersetorial.

A lição mais importante que foi retirada de tais experiências relacionou-se ao sentimento avaliatório dos padrões de articulação e de participação alcançados no exercício de uma prática democrática (*accountability* e *responsiveness*), no tocante, principalmente, às suas possibilidades e aos seus limites. Conquanto a flexibilização do planejamento urbano tenha propiciado o estímulo da ética de co-responsabilidade entre os atores envolvidos, a indefinição das áreas de competência das instituições e de um projeto amplo, anteriormente referenciado, gerou efeitos perversos, tanto no plano administrativo, quanto no campo das externalidades.

Em linhas gerais, o governo local, conquanto tenha ampliado direitos, não criou condições mais amplas para o exercício de tais direitos, mantendo atitudes hegemônicas e de reserva de poder nos momentos em que foi necessário passar da intenção à ação, sugerindo a existência daquele perfil explicado por Azevedo (1998) – citando Wanderley Guilherme – de um "híbrido institucional" brasileiro, "que combina uma morfologia poliárquica excessivamente formalista com um hobbesianismo social pré-participatório".

Mesmo considerando, os aspectos negativos da experiência de Salvador, os autores consideraram que esse processo foi positivo na medida em que ampliou o espaço político, incorporando valores de democracia em algumas áreas da sociedade e possibilitando a construção de uma consciência de cidadania.

O caso mais setorizado e mais descentralizado relativo à profissionalização do carnaval, foi avaliado, dentro do seu aparato complexo de funcionamento e por requisitar uma ingerência organizativa mais qualificada, como uma experiência exitosa de governança urbana na gestão analisada. Conduzido por um concerto de agentes, sob a regência de um Conselho Municipal do Carnaval, representado de forma colegiada por segmentos representativos da sociedade municipal, o qual deu consistência ao processo de participação popular, o carnaval de Salvador, foi reconhecidamente um palco onde os atores envolvidos com sua organização exercitaram a ampliação do conceito de público sugerido por Azevedo e que Melo se refere ao fortalecimento dos mecanismos de *accountability*.

#### **4.1.2 - Alguns pressupostos teóricos sobre virtudes, perversidades, limites e possibilidades da descentralização sobre espaços urbanos mutuamente compartilhados : o ambiente metropolitano**

A consideração dos dois casos descritos no item anterior teve o cunho de demonstrar que a questão da crise fiscal que vem a reboque do tema da descentralização encerra desdobramentos outros, firmados e conceituados como conseqüentes, associados e/ou subordinados, mas de previsibilidade variável, ou seja: dependente do quadro político, da capacidade do gestor em manter um termo de equilíbrio entre as expectativas extremas do ativismo popular e do empreendedorismo, ou, entre outros, da própria bagagem infra-estrutural e econômico-financeira do Município.

O mais gravoso deles, diz respeito ao engendramento de um processo concorrencial – que tanto Melo<sup>136</sup>, quanto Arretche (1996, p.44-66) atribuem às costuras políticas que segmentos de esquerda e de direita operaram para inserir as demandas de políticos liberais (oposição ao regime da Nova República) à Constituição de 1988, imprimindo nesta um cunho municipalista que coloca município contra município na busca de mecanismos compensatórios que atenuem o processo minguinte de transferências correntes e repartições de receitas tributárias repassadas pela União aos Estados e Municípios.

Destarte, julga-se pertinente sustentar que a capacidade de assimilação de uma crise fiscal que é herdada e compartilhada por muitas localidades depende de um cartel de atributos que é diferenciado para cada uma delas, assumindo-se que uma presunção de reprodução ampliada de desigualdades entre municípios, na dimensão temporal, inscreve-se na esfera do possível. Tais desigualdades conteriam, na percepção deste estudo, elementos constitutivos que estão, em parte, relacionados com um perfil *ex ante* e específico que cada uma destas localidades teria até o advento da Constituição de 1988, e, sobre o qual, o rebatimento do processo de descentralização dar-se-ia com intensidade e perspectivas diferentes.

Assim, não só aspectos qualitativos – tais como (des)preparo e (in)competência do gestor municipal, (des)articulação e (des)alinhamento político, (in)capacidade da burocracia local, etc. conforme destacado por Melo (1996, *opus cit*) – estariam sob o foco das mudanças e determinando as correções no aparato administrativo municipal. A bagagem maior ou menor

---

<sup>136</sup> (1999, *opus cit*)

de atributos ligados ao potencial socioeconômico e ambiental<sup>137</sup> de uma dada localidade definiria, no julgamento deste estudo, também, o seu maior poder de assimilar os impactos da descentralização.

Os primeiros aspectos tais como enfocados por Melo, são contingentes, haja vista que a pré-condição do processo de descentralização de per si já colocaria, pela isonomia de tratamento conferida pela Constituição de 1988, todas as localidades em pé de igualdade, no que respeita às exigências impostas ao gestor municipal e aos quadros da administração pública municipal<sup>138</sup> (portanto, mais infensos à redução da presença tutelar da União). Porém, a questão relacionada ao conjunto de atributos físicos inerentes ao local, coloca, na visão deste estudo, os faltos de alguns desses atributos numa posição de inferioridade permanente ou relativa, isto em relação aos municípios mais aquinhoados.

Foi, pois, sob a égide de uma crise fiscal que a rigor patrocinou a descentralização do Estado Brasileiro, que se intentou, tal como explicitado no intróito a este trabalho de tese, contextualizar o problema deste estudo como um ordenamento de hierarquia superior (emanado da União) que se impõe indiscriminadamente aos municípios brasileiros e que, no caso específico da RMR, deveria ser analisado sob a perspectiva de uma prevalência de impactos (positivos ou negativos) que não se distribuem normalmente entre os municípios que integram o espaço metropolitano, no que tange aos requisitos materiais disponíveis às suas gestões..

As peculiaridades relativas às partes componentes e ao todo metropolitano, na visão *ex ante*, exposta anteriormente, são essenciais a esta compreensão e passíveis de uma verificação estruturada em dados empíricos, isto em termos de possibilitar a avaliação dos resultados colhidos pela RMR após as alterações processadas na Constituição de 1988<sup>139</sup>. Sobretudo, porque permitiram esclarecer e contribuir para o enriquecimento do debate acerca do tema da descentralização, principalmente, no tocante às suas deficiências de origem: a presença do vírus da crise fiscal e uma generalização de que os novos pressupostos de eficiência e de competência na gestão municipalista colocam em pé de igualdade<sup>140</sup> gestores e localidades com atributos e potencialidades verdadeiramente desiguais.

---

<sup>137</sup> Equipamentos urbanos, base industrial, serviços, recursos ambientais, potencial turístico, etc.

<sup>138</sup> Segundo os pressupostos de busca da eficiência e da eficácia necessários ao novo desenho da gestão municipalista.

<sup>139</sup> Ainda que este exame não seja aprofundado sob uma perspectiva ampla de desempenho das gestões urbanas na RMR.

<sup>140</sup> Em termos de tratamento Constitucional.

Embora não se direcione especificamente para o prisma destas evidências destacadas pelos autores em análise, existe uma preocupação subsidiária deste estudo de verificar empiricamente o quanto a descentralização política contribuiu para estimular a guerra fiscal e a competição municipalista e para acentuar e incrementar desequilíbrios socioeconômicos preexistentes na Região Metropolitana do Recife (os pressupostos da terceira hipótese, enunciada na Introdução a este estudo). Analisar em que grau, avaliável, quantitativa e qualitativamente, estas vicissitudes, poderão atuar, nos médio e longo prazos, como fatores de um possível comprometimento do que se está previamente definindo como a função utilitária bastante complexa, característica de um espaço metropolitano multivariado (em suas mais diversas acepções de uso pela população metropolitana), é uma preocupação crucial das análises ora realizadas. A interdependência e os traços de complementaridade que formam o amálgama a unir os municípios que compõem a RMR, são interpretados, a priori, pela pesquisa como um processo simbiótico que se cristalizou naturalmente, na formação plurissecular que consolidou a sócioeconomia metropolitana do Recife.

As interfaces que conferem ao sistema metropolitano um perfil característico de uma economia de redes, as quais se põem adiante das meras demarcações espaciais e de divisões político-administrativas (que imprimiram um zoneamento econômico e áreas de competência exclusivas ou específicas de cada município), implicam, atualmente, na depreciação da importância que outrora se conferiu ao planejamento metropolitano. Mas a sua força dispersiva e desorganizadora, em que pese ter o poder de dificultar e promover um caráter instável ao mister de planejar, não pode justificar sua hierarquia sobre o processo materialmente visível, crescente e desafiador da metropolização. Embora a economia de redes venha conferindo uma dinâmica às economias urbanas, o processo de metapolização que a ela se associa<sup>141</sup> parece ter peso bem menor que os problemas materialmente provocados pela metropolização, porquanto esta parece ser um fenômeno consistente com a dinâmica comportamental estimuladora das economias de aglomeração, que por si sós, produzem como conseqüências, a fragmentação do espaço, a periferização urbana e a exclusão social.

A datação estabelecida pelos marcos constitucionais de 1988, inscreve outros problemas que parecem emergir da descentralização e que não estão explicitamente indicadas pelos autores considerados : as indivisibilidades inerentes e específicas ao reduto último da base territorial mais ampla, ou seja, o município. Conforme foi explicitado no início deste quadro referencial, as desigualdades na capacidade de enfrentamento dos problemas

---

<sup>141</sup> LEFÉVRE, Christian. Programme “L’identité européenne en question”: nouveaux territoires politiques, acteurs économiques. Organisée en Métropole Européenne “Rapport Finale”. Lattes, ESA, 7082, septembre/2000.

decorrentes da mudança de foco na gestão municipalista estabelecem horizontes de fronteira. Os mencionados horizontes – a despeito das desigualdades que emergem do próprio pacto federativo e que estabelecem as participações e as repartições de receitas e transferências da União para estados e municípios, conforme critérios e preceitos constitucionais – hierarquizam, restringem e, possivelmente (em alguns casos), anulam o poder de competição de alguns municípios.

Estas desigualdades, que a pesquisa está definindo como desigualdades intrinsecamente competitivas, estão relacionadas ao cartel de potencialidades que cada município ostenta, em termos de recursos naturais, de recursos turísticos, de equipamentos urbanos, de patrimônio histórico e eco-turístico, etc., e são potencialidades que, lamentavelmente, não se distribuem uniformemente entre eles.

Assim, *exempli gratia*, a decisão de um dado gestor municipal acerca das possibilidades de seu município participar de uma guerra fiscal com outro município para atrair um investimento de peso, subordina-se, no entender deste estudo, ao desconforto de perceber que não dispõe de vantagens competitivas para se lançar na empreitada. Isto implica em supor que, nem sempre a competência, o descortino e a postura de empreendedor agressivo que se requer do gestor municipal, nos moldes vigentes, será condição peremptória para levar a bom termo uma dada empreitada. A consideração das possibilidades de uma guerra fiscal para certos municípios, mesmo inscrita em termos de investidas modestas, em face das indivisibilidades a que nos referimos, pode se revestir de um erro incontornável, se a prática da guerra continuada se transformar em equivalente a cutucar a onça com vara curta.

Isto porque, além dos inconvenientes destacadamente assinalados e que conduzem necessariamente ao comprometimento do papel de provedor de demandas sociais que está reservado a estas células menores do pacto federativo, cumpre sejam verificados e analisados, a partir da observação de dados empíricos, as alterações que se produzem num espaço maior (como o metropolitano). Especialmente, porque em virtude desta inerência perversa à gestão municipalista (a guerra fiscal) que se antagoniza com a busca de um nível Pareto-eficiente<sup>142</sup> (em termos de custos/benefícios sociais), imprescindível, neste caso específico do âmbito metropolitano, em que a socialização de perdas e ganhos compõe uma equação de solução complexa.

O êxito de alguns municípios com atributos positivos para levar a cabo programas de gestão compartilhada (governança local ou neolocalismo), parece ser insuficiente para

---

<sup>142</sup> Desejável até sob a ótica de uma análise custos/benefícios sociais de cobertura mais ampla (os âmbitos nacional e regional).

decantar as virtudes da descentralização. Alguns milhares de municípios brasileiros que não se perfilam na categoria de localmente gerenciáveis, possuem uma expressão social considerável (pelo menos do ponto de vista populacional) e, considerando-se o processo de disseminação do hobbessiansimo municipal, não parece fácil acomodar “nas regras de um jogo cuja somatória não é nula” (Harvey, 1996), as demandas sociais dos perdedores, sem que venham à tona os naturais temores e possibilidades sinistras ante a manutenção deste estado de coisas.

Em meio a uma tal torrente de transformações, o processo de descentralização que vem ocorrendo no Brasil, como de sorte com a maioria das nações latino-americanas e do terceiro mundo, pode ser reconhecido como um acontecimento tardio, como já frisado anteriormente, haja vista a percepção temporã que as referidas nações tiveram, ensimesmadas com seus problemas internos, das transformações que, concomitantemente, aconteciam no mundo e, principalmente, nas nações de capitalismo avançado. Ainda assim, para os adeptos do reviver municipalista que a Constituição de 1988 ressuscitou, este cenário de profundas mudanças recoloca em grande evidência a questão do novo papel que as cidades brasileiras vêm de assumir, exigindo da gestão urbana uma postura empresarial e competitiva na busca do desenvolvimento socioeconômico auto-sustentável. Esta ênfase no papel empresarialista do administrador municipal, num processo de descentralização como o brasileiro, é percebido em vários estudos sobre esta trajetória recente, como estimulador de uma concorrência exacerbada entre localidades, na busca de um perfil competitivo, promovendo a guerra fiscal e reduzindo a capacidade de investimentos do município, em decorrência da renúncia fiscal.

Por outro lado, a análise do processo de descentralização no Brasil, ao ser referenciada e cotejada como um *modus faciendi* sublimador da eficiência paretiana, sugere ter havido vícios de origem na sua implementação. Verifica-se que, sob um prisma eminentemente paradigmático, o propalado nível ótimo de Pareto, encarnado pelo processo de reassunção, pelas instâncias locais, da autonomia administrativa e financeira transferida pelo Poder Central (federalismo fiscal), teria o fito de alocar num quadro hierárquico de vantagens comparativas, o nível de governo mais perfilado com o atendimento de uma demanda por dado bem ou serviço público. Em oposição, a provisão centralizada de um pacote de serviços públicos, poderia conduzir a uma oferta além ou aquém do nível Pareto-eficiente, desejado ou preferido pelos consumidores.<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> (1999, *opus cit*)

Assim, o ordenamento escalar contido no federalismo fiscal, ao circunscrever determinados serviços a uma incidência espacial delimitada, magnifica, também, a incidência da taxa sobre cada espécie de serviço prestado ou colocado à disposição do público consumidor, segundo a origem do seu suprimento (base territorial local, estadual ou nacional). Isto por si só justificaria a existência de um grande número de governos sub-nacionais vocacionados para o atendimento de demandas específicas, minimizando os riscos pertinentes à eficiência competitiva (superestimação ou subestimação da oferta) e da utilização expropriatória por um grupo usuário de um benefício, cujo encargo é transferido a outro grupo que arca com os custos sociais.<sup>144</sup>

Outro aspecto que apesar de reforçar o caráter democratizante do processo descentralizador, com vistas ao desenvolvimento e a possibilidade da institucionalização da participação neocorporativa (através de conselhos populares, fóruns, comitês, etc.), o qual, teoricamente, viria a fortalecer os mecanismos aperfeiçoadores da responsabilização social (*accountability*) e um crescente controle popular sobre o Estado, enseja a possibilidade real de se questionar o seu impacto sobre a qualidade da governança local. Este questionamento reportar-se-ia, num primeiro plano, ao efetivo grau de alcance que ela proporcionaria, em termos qualitativos e quantitativos, à oferta local da gestão urbana de bens e serviços públicos (saúde, educação, segurança, habitação, transportes, lazer, etc.); num segundo plano, colocar-se-ia a possibilidade efetiva dela gerar efeitos perversos, em virtude de uma não avaliação prévia dos requisitos necessários à sua implementação (AZEVEDO, 1998, *op. cit.*).

Dentre os agentes provocadores dos efeitos perversos previstos destacam-se: a inexistência de burocracias bem qualificadas no nível local, ocasionando a perda da eficiência gerencial; as transferências de receitas públicas pelo Poder Central, efetuadas sem a obrigação de contrapartida local na geração de receitas próprias; a indefinição das áreas de competências entre as esferas de governos e a perda considerável da capacidade regulatória e da ação política direta do Poder Central; a descentralização tributária a favor de estados e municípios, como elemento de redução e de perda da capacidade do Poder Central exercer, quando necessário, estratégias de estabilização e reformas fiscais (ou seja, redução dos instrumentos necessários à política fiscal); maior exposição do governo local às investidas das elites municipais, o que facilitaria a barganha, a corrupção, o clientelismo e, por fim, a fragmentação institucional.

---

<sup>144</sup> (MELO, 1996, *op. cit.*)



A estes aspectos destacados, acrescentamos a questão da qualidade material, já destacada no item antecedente, com que o Poder Central transfere recursos financeiros (decorrentes de receitas tributárias concorrentes entre os três poderes). Ressalte-se que, como a descentralização constitui-se de um processo em cascata, a precarização e a indiscutível imperfeição do sistema arrecadatário de receitas fiscais no nível federal, pode ser uma realidade bem mais contundente, ao nível dos estados e, mais especificamente, dos municípios. Isto adicionaria ao rol dos efeitos perversos elencados precedentemente, a possibilidade da combinação gravosa da transferência precarizada e tendencialmente declinante de recursos repassados pela União, com a acomodação (a desobrigação de geração de contrapartida local ou redução do esforço fiscal) e a negligência e a omissão para com o aperfeiçoamento e maior alcance da máquina arrecadadora, na dimensão urbana. Estes aspectos, quantitativamente e qualitativamente, seriam comprometedores das governança e governabilidade local.

Azevedo, convergindo para as mesmas preocupações destacadas por Melo, adota uma posição crítica no tocante ao aspecto relativo às condições e ao momento em que, no Brasil, houve a transição do planejamento compreensivo e centralizador para o planejamento localizado.<sup>145</sup> As dificuldades históricas de amplitude bastante diversificada entravaram, a partir das referidas experiências, o processo de planejamento e de redemocratização do País, a partir dos anos 80. Ao tempo em que se processavam rápidas mudanças nas sociedades capitalistas contemporâneas que integram o Primeiro Mundo, em vista dos processos reestruturadores pelas quais passavam tais economias. Em geral, envolvendo globalização e atomização espacial das atividades econômicas, em escala mundial, que afetaram, de modo bastante peculiar, as economias dos países periféricos.

A tônica da argumentação realiza uma pinçagem dos ingredientes históricos que conferem ao Brasil práticas de planejamento marcadas pela intervenção onipresente do Poder Central. E, ainda, que adotando uma postura nem tanto ao mar, nem tanto à terra, no que diz respeito às posições extremas de neoliberais ou de conservadores, respalda-se na convicção de que, em um certo grau, os apelos a uma reestruturação produtiva, no sentido de redirecionar as potencialidades do mercado, estão a exigir do Brasil e de países latino-americanos a necessidade de um repensar as funções e o tamanho do estado.

Entretanto, longe de aceitar que esta tendência represente a redução da importância do Estado Brasileiro – como seria de esperar, sob um ângulo de visão neoliberal – Azevedo

---

<sup>145</sup> (AZEVEDO, 1998, *op.cit*)

explicita a necessidade de um debate sobre as novas funções do Poder Central, sobre os novos arranjos institucionais e o reexame do seu papel planejador. Para respaldar de forma inequívoca a importância do papel do Estado-Nação como agente do desenvolvimento, apresenta o desempenho da economia brasileira no período 1947-1980 ostentando uma taxa de crescimento da ordem de 7,1% ao ano. Em contrapartida, entre 1980 e 1990, década que patrocina a Constituição de 1988 e abre o discurso da reforma do Estado, a taxa média de crescimento da economia passou a ser de 2,7% ao ano. Em 1990, quando cotejados com o ano de 1980, os indicadores econômicos apontavam para uma exacerbação da iniquidade social, com forte concentração de renda e aumento da pobreza.

A demonstração das diferenças observadas nos dois períodos distintos de crescimento da economia brasileira distingue também, no contexto temporal, as diferentes orientações conferidas ao planejamento no País, que, de início (anos 60), são marcadamente calcadas pela abordagem cepalina, que coloca o poder central como mentor apto a implementar as reformas estruturais capazes de eliminar as desigualdades e defasagens existentes em relação aos países do primeiro mundo.<sup>146</sup>

A excessiva aposta na capacidade de atuação do Estado, como agente isolado, capaz, suficiente e subestimador do papel das forças de mercado (e de suas formas de atuação fora do controle estatal), evidencia, não apenas para o Brasil, como de resto para países do Terceiro Mundo e da América Latina, o surgimento dos entraves institucionais gerados pelos choques entre o aparato oficial de planejamento e agentes externos, e salienta os erros do planejamento compreensivo, praticado tanto ao nível federal, quanto ao nível estadual, cujos rebatimentos afetaram também o planejamento urbano.

As tentativas de promover o desenvolvimento urbano, a partir de agências centrais de planejamento – a exemplo do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo- SERFHAU e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano- CNDU – resultaram em experiências desastrosas. Ao ponto de, ao final da década de 70, conduzirem o Governo Federal e a maioria dos governos estaduais a abandonarem as tentativas de planejamento compreensivo e sua concepção globalizante de envolvimento e participação dos demais níveis de poder.

Superpondo-se a este fracasso, a crise do milagre brasileiro que se desenhou na metade da década de 70, em expondo a incapacidade de se governar realizando grandes projetos, abriu caminho para o planejamento participativo. O qual passou a enfatizar o resgate da

---

<sup>146</sup> Sobre o assunto ver também Storper (1994, *op.cit.*).

questão social e o interesse pelos projetos mais modestos, mas de grande impacto ao nível do local.

A aparente facilidade de legitimar projetos e aglutinar os diversos segmentos da sociedade em torno das questões essenciais do planejamento urbano, mais uma vez, expõe (no Governo da Nova República) a fragilidade de um planejamento participativo de natureza restrita ou instrumental.<sup>147</sup> Tomando-se em consideração a atomização das atividades de saneamento, da produção de habitações e da própria política habitacional entre várias instituições e ministérios, com objetivos e interesses nem sempre convergentes. Alie-se a este problema, o fato de que a esperada participação das organizações associativas de baixa renda esteve condicionada à obtenção de recursos adicionais aos normalmente incluídos nos orçamentos tradicionais destinados às suas comunidades.

Depreende-se, assim, que embora estejam consolidadas, ao longo de quase quinze anos da experiência do planejamento urbano (na data referenciada do texto), as pré-condições para um avanço significativo do planejamento e da gestão participativa, ainda parecem estar presentes, ou uma excessiva dose de formalismo e de hierarquização das esferas de decisão, conjugada com o caráter clientelista, imediatista e apriorístico das reivindicações dos segmentos envolvidos na tarefa de aperfeiçoar a relação público-privado, ou uma franca abertura dos canais de decisão, que, igualmente, também propicia condutas oportunistas dos agentes envolvidos no citado processo. Destarte, embora as regras formais não obstem as liberdades de organização e de participação de diferentes grupos de interesse, e nem as condutas mais informais tendam a ser necessariamente capturadas por interesses de primeira hora, parece ser patente a incapacidade de se produzirem no Brasil, salvo raras exceções, experiências mais desenvoltas e desenraizadas das tradicionais e recalcitrantes barganhas, do fisologismo político, das práticas clientelistas e do tradicional *toma lá, dá cá*.

A inserção de tais comportamentos na cultura sócio-política brasileira parece configurar o que Azevedo (1998, *opus cit*), apropriando-se e citando Santos (1993, *apud* AZEVEDO, 1999, p.133), identifica como “híbrido institucional” combinado com um “hobbesianismo social pré-participatório”, surgindo daí a dificuldade de traduzir no escopo do concreto, formas de participação amplas e irrestritas, tão comuns em democracias do Primeiro Mundo.

Evoluir de uma forma de participação restrita, para o que se denomina de “participação ampliada ou neocorporativa” (Azevedo, *idem*, 1998), pressupõe a extirpação de

---

<sup>147</sup> (AZEVEDO, 1998, *opus cit*.)

todos os ardis e instrumentos que desequilibram a relação entre os agentes envolvidos na tarefa do planejamento urbano. Vencer as resistências no abrir-se mão de certos poderes coercitivos, regulatórios e inibidores, torna-se objetivo fundamental no desafio de planejar o urbano no Brasil.

A contextualização das limitações do planejamento urbano no âmbito nacional, observada a partir de um apanhado historicista que remonta à época da concepção estritamente centralizadora de planejamento (anos 60), sob a batuta do Governo Federal, serve como intróito para evidenciar as diferenças entre o modelo centralizador e o modelo descentralizante e para a pinçagem dos pontos de concordância e de divergências no tocante à descentralização<sup>148</sup> (Azevedo, *idem*, 1998). Principalmente no que tange à análise de um postulado de que descentralização é condição necessária e suficiente para a ampliação da participação democrática, uma vez que a maioria das análises destacam as questões relativas à descentralização, à crise federativa e ao “hobbesianismo municipal”, a partir das experiências de planejamento no pós anos 80.

#### **4.1.3 – Descentralização e democracia : binômio perfeito ou contradições de princípios ?**

Ponto comum nas abordagens acerca das experiências de descentralização levadas a cabo no Brasil, após os anos 80, destaca-se o sentido de consenso que aflorou, após um período de acaloradas discussões, sobre a necessidade de uma avaliação acerca das virtudes e defeitos da descentralização à brasileira, propostos na agenda governamental. E, em paralelo, um sentimento que oportunizou uma avaliação mais ampla sobre os constrangimentos e vicissitudes da prática descentralizadora e dos efeitos perversos decorrentes das reformas que tentaram viabilizá-la, aqui e alhures.

Nas análises disponíveis, estabelece-se o início dos anos 80 como demarcatório de profundas mudanças estruturais nas sociedades capitalistas avançadas, avultando a questão da descentralização sob o prisma de um princípio ordenador de reformas do aparelho público - de abrangência internacional - que culminou por sensibilizar os países do Terceiro Mundo, em especial, os da América Latina, que egressos, em sua maioria, de governos autoritários, foram vinculando o conceito de descentralização com o de ampliação das práticas democráticas.<sup>149</sup> O ressaltado conferido à descentralização tem estreita ligação com o ideário liberal – do ponto de vista político – o qual vincula-se com a idéia de livre mercado sobrepondo-se à atividade

---

<sup>148</sup> (AZEVEDO, 1998, *op.cit*)

<sup>149</sup> (Melo, 1996, *op.cit*)

mediadora e regulatória do Estado Central. No que concerne à teoria das organizações há, atualmente, uma prevalência das estruturas horizontalizadas e cooperativas de governança sobre as antigas estruturas hierarquizadas de gestão.<sup>150</sup>

Perfilando-se com o pensamento liberal – num contexto estritamente político – a social-democracia também comunga da idéia da descentralização, alimentando-se, mais recentemente, das idéias democratizantes (França, Itália e Espanha) de reforma “que estariam associadas à promoção da democracia direta e do fortalecimento de mecanismos de responsabilidade”.<sup>151</sup>

Impondo-se com força renovada ante o processo de esgotamento do *welfare state keynesiano*, na década de 70, a idéia da descentralização brotou com grande dose de consenso entre liberais e conservadores. Evidenciando, para os primeiros, a derrocada definitiva do paradigma centralizador e organizacional do setor público e da afirmação da economia de mercado. Enquanto que, para os últimos, a vertente explicativa para o consenso residiu mais no reconhecimento de que patologias institucionais não corrigidas a tempo, descompassaram as estruturas centralizadas, rígidas e hierarquizadas do regime de produção fordista/keynesiano (Bresser Pereira, 1997; Harvey, 2000).<sup>152</sup>

As virtudes decantadas da descentralização estariam associadas a fatores de ordem política e de ordem econômica. Identificando-se entre os de ordem política : a promoção da democracia participativa e o reforço dos mecanismos de *accountability*, além da preservação da base territorial, principalmente em países que convivem com o imperativo de acomodar diferenças étnicas. Entre os fatores de ordem econômica são ressaltados os ganhos de eficiência alocativa que ela permite, decorrentes da interação intra-organizacional entre agências e setores, possibilitando a diversificação e diferenciação no suprimento de serviços; transbordamentos de tecnologia e de inovações, além do aprendizado que emerge da competição dentro das organizações e entre unidades administrativas.

Um outro ponto de relevância, entre os méritos da descentralização, decorria da possibilidade de ampliação e de realização dos ideais democráticos, desde que os princípios norteadores “possam se traduzir em instituições políticas concretas”, ou seja: “é a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter, e não a escala ou âmbito das decisões”. Ou seja, pressupõe-se que a

---

<sup>150</sup> (MELO, 1996, *op.cit*)

<sup>151</sup> (MELO, 1996, *op.cit*)

<sup>152</sup> (MELO, 1996, *op.cit*)

construção de instituições que confluem para o ideal democrático deve, pela natureza e pelo perfil orgânico, compatibilizar os princípios que as orientam aos resultados que se espera, ela venha a produzir. Destarte, as relações entre descentralização e democracia, conformam-se em torno de um pressuposto de que:

“comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições consoantes com aquela finalidade”.<sup>153</sup>

Uma preocupação comum, observada em diversas avaliações de processos de descentralização, reporta-se ao lastro das evidências concorrentes, resultantes das experiências realizadas ao nível internacional e ao nível do Brasil, com vistas à construção de um substrato empírico clarificador das reais virtudes e dos defeitos de tais processos. As virtudes, como colocadas na seção precedente, centram-se no arcabouço teórico que ritualiza e metodiza os efeitos ideais da descentralização.

No que respeita à expectativa ou tendência da descentralização induzir o aperfeiçoamento e a ampliação dos ideais democráticos, há a verificação da possibilidade associada de que os defeitos e os efeitos perversos a ela inerentes, são presenças latentes e passíveis de se tornarem manifestas, a depender da maneira pela qual se exercita a autonomia institucional conferida, com a transferência do poder decisório para o nível local. Aspectos comportamentais de uma cultura sócio-política marcada pelo fisiologismo, pela barganha e pelo clientelismo são indícios de grandes barreiras a serem transpostas na direção de um pretenso aperfeiçoamento democrático.<sup>154</sup>

A constatação de que certos predicados que a descentralização possuiria de enveredar naturalmente para formas participativas de gestão urbana, não parece encontrar respaldo uniforme dos exemplos colhidos das experiências internacionais, como por exemplo, os casos da França e da Espanha, uma vez não se firmar consenso quanto à possibilidade de que a reforma das instituições possa produzir comportamentos democráticos.

Na França, a reforma estruturadora foi considerada tímida, procedendo-se a uma acomodação de certas formas de participação de alguns segmentos da sociedade (absorvidas pelo Partido Socialista Francês), mantendo-se, *coetteris paribus*, o poder legislativo e regulamentar do Estado-Nação no contexto da totalidade de sua base territorial. O caráter subordinado das coletividades locais se justificava em nome da unidade nacional e pelo reconhecimento de que a estrutura político-administrativa centralizada era de grande

---

<sup>153</sup> (ARRETCHE, 1998, *op. cit.*).

<sup>154</sup> Idem, (ARRETCHE, 1998, *op. cit.*).

eficácia, produzindo-se uma associação entre centralismo, unidade nacional e integração entre governo central e elites regionais. A descentralização no caso francês foi motivada pelo surgimento de novas camadas urbanas, que não encontrando formas de representação no sistema anterior, reivindicaram certas demandas que foram inseridas nas mudanças políticas de 1978.

Flui fácil concluir, a partir do registro das experiências vivenciadas alhures, perceber que a forma de realizar a descentralização na França não se deveu a uma necessidade radical de mudanças, mas, tão-somente, a um pressuposto de atualização do sistema político. Os aspectos comportamentais da sociedade francesa estariam sintonizados e compatibilizados com os ideais democráticos do aparato institucional existente e a descentralização estaria, assim, desvinculada desse pressuposto de indutora da ampliação da democracia e, mais ainda, não estariam presentes nexos de causalidade entre a estrutura de governo mais centralizada e ausência de democracia.

No caso espanhol, a descentralização surgiu sob a conjuração de fatores adversos ao ideal democrático tais como: regime ditatorial de governo e conflitos étnicos empedernidos. A reforma procedida em 1982 operou mudanças diametralmente opostas no sentido da democracia, a partir da organização de um Estado de traços federativos, com uma completa modificação qualificativa e redistributiva do poder político, no qual as elites regionais passaram a dispor de recursos institucionais e administrativos até então controlados pelo poder central. Razão pela qual, o caso espanhol apresenta a singularidade de revelar as duas faces antagônicas e parcialmente verdadeiras (já que o caso francês as nega), ou seja, de “quase-sofismas” incorporados à discussão sobre o tema. Quais sejam: centralismo seria função direta da ausência de democracia (ou presença de regimes autoritários) e, reciprocamente, descentralização seria função direta de regimes democráticos.

A lição a se extrair dos casos estudados, é a de que as relações antagônicas referenciadas são verossímeis, ou seja, não são necessariamente verdadeiras. São válidas no caso espanhol, haja vista as peculiaridades históricas e considerando-se que as expectativas da sociedade espanhola não correspondiam ao desenho institucional promovido pela ditadura franquista. No caso francês, o nível de satisfação da sociedade para com o Estado centralizador, ao corresponder ao desenho institucional tradicionalmente aceito, introduziu a descentralização como instrumento de acomodação de demandas sociais, numa perspectiva de aperfeiçoamento da democracia pré-existente a 1978, inexistindo as correlações diretas ou inversas que lhe deram causa. Assim, a correlação entre expectativas sociais e a eficácia do

aparato institucional em corresponder tais expectativas, avulta como condição determinante para a existência do primado da democracia, pressupondo o requisito da soberania popular representativa, como agente impulsionador das mudanças desejadas pela sociedade.

Neste sentido, o caso espanhol marca um paralelo de similitude com as experiências ulteriores. E parece constituir um referencial mais aproximado, no que se relaciona ao *modus operandi* das reformas em países egressos de regimes autoritários – como foi o caso do Brasil e da maioria dos países da América Latina – ao ser destacável o fato de que em tais países a “descentralização passou a ser entendida enquanto dimensão essencial da democratização”. Condição esta que guarda reciprocidade com o caso da Espanha. Ainda assim, em maior ou menor grau, há uma assinalação comum de que em países como França, Itália e Espanha, profundas reformas foram implementadas por governos socialistas, sob a perspectiva de que o caráter democratizante delas, propiciassem o fortalecimento dos mecanismos asseguradores da participação e da responsabilidade do conjunto da sociedade.<sup>155</sup>

Aos efeitos perversos colhidos das experiências já conhecidas de descentralização e de governança local, tal como apresentados no item 3.1.2, foram acrescidas, por parte de Arretche, de uma forma condicional, algumas considerações sobre duas quase-falácias, a saber: a primeira delas de cunho depreciativo, no sentido de que a descentralização implicaria num esvaziamento das funções do poder central e, a segunda, de cunho eminentemente virtuoso, no sentido de que a descentralização de políticas públicas seria capaz, por si só, de reduzir os elevados graus de apropriação privada dos bens e serviços do Estado (clientelismo).

No tangente à primeira expectativa, na análise do caso brasileiro, impõe-se a ressalva de que o eventual sucesso da descentralização tem demonstrado, paradoxalmente, o fortalecimento das instituições e da administração do poder central, fato este que contraria a tese de esvaziamento. Assim o demonstra o caso específico da descentralização das políticas sociais, implementada sob condições explícitas de desigualdades no tocante à formulação e ritmo diferenciados entre as distintas políticas setoriais. No contexto de uma dada política adotada foram observadas desigualdades entre o ritmo e os resultados da implementação e, sobretudo, na qualidade dos serviços prestados. Esse quadro de desigualdades, territorialmente distribuídas, patrocinado historicamente pelo antigo modelo centralizador é que continua impescindindo, paradoxalmente, da mediação do Estado-Nação para a

---

<sup>155</sup> (MELO,opus cit., 1996)



superação dessas dificuldades, sob pena de que uma possível omissão aprofundaria as desigualdades regionais.<sup>156</sup>

Diante de uma tal perspectiva, os fatores perversos da descentralização, no caso brasileiro, apresentam uma característica inusitada, posto que, o processo descentralizante, no caso das políticas sociais, é repassado com um vício de origem que imprescinde do poder central como elemento de mediação de desigualdades regionais remanescentes, diferentemente dos efeitos perversos observados em outras plagas, onde a descentralização acarreta perda da capacidade regulatória e mediadora do Estado Central (Arretche, 1998; Melo, 1996).

Assim, citando Haggard, Arretche demonstra que em alguns casos<sup>157</sup>:

“antes que um esvaziamento das funções dos níveis centrais de governo, o sucesso da descentralização supõe sua expansão seletiva, vale dizer, um reordenamento expansivo das agências de governo central em direção a novas atividades, reordenamento este que implica um governo central fortalecido”.

Ainda no que se refere à segunda premissa, a perspectiva de que a descentralização seria capaz de eliminar a ineficiência alocativa provocada pelo clientelismo no núcleo central (União) é contraditada, uma vez que não parece ser necessariamente afirmativo o pressuposto de que a proximidade entre poder local e elites municipais permita necessariamente maior visibilidade às ações de governo e favorecimento da responsabilidade (*accountability*) e controle social. Referidas práticas, parecem depender menos da escala da prestação dos serviços e mais da natureza das instituições deles encarregadas, ou seja, elas estariam condicionadas aos processos históricos de formação dos Estados nacionais, em termos da cultura sócio-política e da consolidação de estruturas burocráticas pré-existentes à descentralização.

Aspecto fundamental a ser considerado na definição da engenharia institucional desses sistemas seria o entendimento prévio de como se processou a seqüência histórica democratização/burocratização e os precedentes que possam avaliar as possibilidades do uso clientelista do Estado por setores ou segmentos da sociedade identificados com a cultura patrimonialista. Portanto, nem a centralização explicaria o clientelismo, nem, muito menos, as formas descentralizadas de gestão e prestação de serviços públicos implicariam na sua eliminação. Em verdade, os riscos de clientelismo estão materializados nas diversas avaliações processadas com base nas experiências disponíveis de descentralização, até porque, os governos locais estariam mais sujeitos a um processo de captura pelas elites locais.

---

<sup>156</sup> (ARRETCHÉ, opus cit., 1998)

<sup>157</sup> idem, (ARRETCHÉ, opus cit., 1998)

Neste sentido, “os atores centrais nos processos de responsabilização política – como a imprensa, o legislativo e judiciário – são mais independentes no nível nacional”.<sup>158</sup>

Numa análise convergente dos autores citados neste capítulo, quanto à necessidade de atendimento dos pré-requisitos inerentes a tal processo, há o ressaltado recorrente e comum entre eles, relativo à necessidade de quadro técnico qualificado, que em sendo escasso ao nível local, pode ser arregimentado via convênios ou processos de terceirização especializada para a realização de serviços pontuais ou estratégicos.<sup>159</sup> A administração financeira sintonizada com a responsabilidade local pela geração de receitas é outro requisito indispensável, segundo Azevedo, para a otimização das possibilidades de arrecadação, posto que elimina a possibilidade de que a garantia de transferências de receitas públicas promova o desestímulo ao esforço fiscal (*flypaper effect*) a que se refere Melo.<sup>160</sup>

A necessidade de ampliar o conceito de público, superando a nossa tradição histórica de entendê-lo como sinônimo de governamental, é vista por Azevedo como condição essencial para o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* e *responsiveness* a que se referiram Melo e Arretche. Ampliar o conceito de público significaria abrir espaços, incentivar e apoiar as iniciativas da sociedade civil que assumiria um papel supletivo e solidário com o poder público, inibindo destarte a corrupção e o clientelismo.

Direcionando o seu corolário de recomendações ao nível do governo local e das ações de coordenação e planejamento, Azevedo, chama a atenção para a necessidade de que a atividade coordenadora concentre-se nos limites e nas interfaces dos órgãos e políticas governamentais para que não haja a dispersão ou a superposição de iniciativas, via competências concorrentes, evitando-se o que Melo ressaltou como “ambigüidade quanto à definição de competências”. Fazer uso dos ganhos da integração parece ser uma recomendação comum para reduzir ou neutralizar externalidades negativas decorrentes de diferentes políticas públicas, que propicia retornos de escala e otimização dos recursos utilizados.

Assim, de uma certa forma, os estudos referenciados, partindo de temas, de certa forma, concorrentes, seguem métodos de abordagem e de argumentação peculiares, mas, convergindo, do ponto de vista mais geral, no diagnóstico acerca dos possíveis efeitos perversos e das virtudes e vicissitudes a que estão sujeitos os programas de descentralização.

---

<sup>158</sup> (MELO, idem, 1996)

<sup>159</sup> (AZEVEDO, idem, 1998; MELO, idem, 1998)

<sup>160</sup> (MELO, idem, 1996)

Entretanto, uma digressão se coloca como bastante oportuna, para compreender-se a progressão que o conceito de público logrou alcançar com o reconhecimento de uma crise do Estado, a partir do Poder Central. Subjacentes a esta conceituação ampliada se amparam a própria justificativa do processo de descentralização política e as derivações conceituais conseqüentes relativas às questões do reforço ao *accountability* e ao *responsiveness*.

## **4.2 – Uma análise recente sobre o papel do Estado e sobre a relação público/privado no delineamento do Terceiro Setor**

Uma explicação para a dicotomia que se produziu, a partir do escopo teórico dos economistas clássicos acerca de relações entre estado e sociedade civil ou entre governo e mercado, decorre de uma análise equivocada de antíteses que foram interpretadas como inerências relativas a uma dicotomia mais ampla, encerrada na relação público/privado.

“Embora cientificamente representem relações distintas, a literatura, principalmente a que tem por base a teoria neoclássica, tem tratado tais antíteses de forma semelhante, com o significado de uma relação política, respaldada pela análise econômica, a qual estabelece o limite entre duas instituições.”<sup>161</sup>

Apoiando-se nas conclusões de Norberto Bobbio, esclarece que os termos público e privado, originalmente, nos primórdios da história do pensamento político e social, não se revestiam do caráter antagônico que atualmente se os atribui. Porém, com o passar dos tempos e com as transformações nas estruturas sociais,

“seu uso constante e contínuo tornou-os antitéticos,<sup>162</sup> e assim os termos não puderam mais coexistir, passando cada um a ter seu espaço bem delimitado, de tal forma que a esfera pública termina onde começa a esfera privado.”<sup>163</sup>

Apesar dos sentidos etimológicos dos termos revelarem a idéia de oposição conceitual, as contradições que encerram, radicam, exclusivamente, numa distinção de caráter político, a qual serviu de mote à orientação privatista que recuperou o ideário liberal, a partir dos anos 70, do século passado. Tal contradição se bifurca na assunção de um ordenamento hierarquizante, que elege a família, a propriedade e o contrato como fundamentos basilares da supremacia do interesse privado sobre o interesse público. Esta corrente vem de se constituir numa variante hermenêutica recuperada do direito privado romano, cujo princípio de regência amparava-se na busca do sentido essencial da natureza das coisas, o qual vigorou durante séculos e deu sustentação, primeiramente, ao arcabouço teórico da escola fisiocrata e, posteriormente, às formulações da escola clássica, que se apropriou das idéias da primeira.

---

<sup>161</sup> (DWECK, 1999 p.1).

<sup>162</sup> “Isto implica que os dois termos são definidos independentemente, e mais ainda, um é a negação do outro, privado significa não público e vice versa”.

<sup>163</sup> (DWECK, opus cit. p.2).

Segundo Dweck, a consequência desta recuperação histórica é de que “[...] neste contexto (de supremacia de privado sobre o público) que nasce o Estado liberal<sup>164</sup> defendendo o alargamento da esfera privada e a retração da esfera pública, visando, em última instância, a redução do Estado ao mínimo”.<sup>165</sup>

A segunda corrente assentou-se, mais recentemente (meados dos anos 90), na fundamentação de uma lógica de sentido oposto que elege o público como uma instância superior ao contexto privado. Haja vista que credenciais ontológicas deferem ao Estado uma intervenção legitimadora na defesa dos interesses difusos (individuais e coletivos) e na regulação coercitiva do comportamento dos indivíduos. Esta necessidade de intervenção estatal, veio de suplantar a pretensão neoliberal do estado mínimo. Isto porque, logo se fez sentir o despreparo da sociedade para fazer prevalecer, quando necessário, a supremacia do público sobre o privado, sem a interferência do Estado.<sup>166</sup>

Assim, a intervenção coordenadora do Estado consolidou-se, segundo Dweck, conforme as análises desenvolvidas por Bobbio, no sentido de patrocinar as relações entre liberalismo e democracia. Estas relações culminaram por derivar a essência do público como um “sujeito comunitário” que se situa entre<sup>167</sup> as esferas do estatal e do privado. Assim, avulta ser defesa a tese de que a intervenção estatal, na coordenação das demandas afetadas à esfera pública, especificamente não estatal, parece estar assegurada. Pelo menos, enquanto a sociedade não alcançar a maturidade, em relação ao uso e prevalência dos seus direitos, deveres e prerrogativas, previstos e consagrados num contrato social (a Constituição) que se eleva sobre a pretensão dos interesses dos contratos afetos à esfera privada.

Na elaboração de sua síntese, Dweck acresce que contribuições de Starr reforçaram a caracterização do termo público, como uma esfera que abriga competências na esfera governamental e não governamental, uma vez que categorias conceituais de naturezas híbridas, remetem a um meio termo que as qualificam como expressões semi-públicos ou semi-privados. Entretanto, as principais distinções entre ambas, residem mais no sentido da abrangência e da amplitude, que, diferentemente, cada uma delas alcança. Destarte, público diz respeito ao interesse do todo ou do conjunto de indivíduos de uma sociedade (opinião pública, saúde pública, interesse público, etc.), “enquanto privado refere-se à parte, ao

---

<sup>164</sup> Segundo Bobbio, N. *Liberalismo e Democracia*, 1994. pp. 17, trata-se do Estado limitado tanto em seus poderes (Estado de direito) quanto em suas funções (Estado mínimo).

<sup>165</sup> (DWECK, *opus cit*, p.2)

<sup>166</sup> (BRESEIRA PEREIRA, 1997, *opus cit*; DWECK, 1999, *opus cit*)

<sup>167</sup> Para este estudo o contexto não é o de um espaço “entre” os espaços estatal e privado, mas “continente” destes.

indivíduo, a uma classe, o que faz prevalecer o caráter dicotômico, mas não na forma que a literatura econômica tem abordado.<sup>168</sup> Neste sentido, o termo público significa comum, não necessariamente governamental.

Não obstante a conceituação de Starr, citado por Dweck, dê conta de uma significativa distinção etimológica das expressões em referência, parece ser possível presumir, a priori, que tais distinções comportam a exigência de um rigor conceitual. O qual forneça ao silogismo que suas deduções sugerem, uma dimensão exata que configure o significado de público como um espaço que envolve e que abriga as esferas compreendidas nos significados dos termos : estatal e privado. Porquanto se o termo público expressa uma significação semântica que envolve interesses comuns, não exclusivos e coletivos, consagrados tanto no conceito de um *jus naturalis*, quanto no direito normativo, ou ainda, pela explicitação de seu campo de atuação pela via constitucional, a sua amplitude abriga necessariamente o conceito do termo privado como uma categoria teoricamente menor.

Todavia, tais como apresentadas, suas análises sugerem que o “conceito de público, como não necessariamente governamental” se sobrepõe e se firma como um espaço que se torna exorbitante à função executiva do Estado. No tocante à delimitação de uma esfera de atuação que possa vir a ser melhor desincumbida pela sociedade, nada a opor. O que se torna minimizadora nesta conclusão é a possibilidade de se interpretar o significado de público como uma dimensão que é maior que o conceito de estatal (porquanto público, envolveria o espaço estatal e o espaço não estatal). E que isto represente o esvaziamento gradativo da intervenção do Poder Central nesta dimensão do espaço público. Na realidade a necessidade de um poder político coordenativo e aglutinador do pacto federativo, coloca o espaço estatal (Poder Central) num patamar de superveniência abrangente, julgadora e reguladora, que se torna imperativa diante da natureza complexa e difusa, implícita na conceituação da esfera pública. Assim, em termos de atuação e de cobertura protetoral, o Poder Central se coloca em um raio de atuação que deve envolver todo o universo contido na acepção de público. Pretender que o Estado desempenhe uma função secante ao longo do tempo não parece corresponder à lógica dos desdobramentos recentes do capitalismo.

Do mesmo modo, o termo privado significa, no entendimento da linha de raciocínio adotada deste estudo, uma redução da abrangência do caráter mais amplo contido no significado de público. Isto, em virtude de que representa uma área de interesse individual ou de recortes de interesses localizados relativos a uma parte ou partes do conjunto de indivíduos

---

<sup>168</sup> Como foi apresentado no início do capítulo (DWECK, *opus cit* p.3)..

de uma sociedade (família, classes, grupos, etc.). Estas natureza e essência do termo privado, respaldadas nos pilares família, propriedade e contrato, a que se refere Bobbio, são materialidades históricas presentes desde a formação do Estado Moderno e do capitalismo mercantil. A tendência manifesta, desde então, de balizar os conflitos de interesses no seio da sociedade, mediante o estabelecimento institucionalizado de uma lógica de ação coletiva que referendou o contrato social (a constituição) como balizadora dos direitos, deveres e atribuições, formas e normas sociais a serem seguidos pelo corpo social, impõe, como consequência lógica, o entendimento de que a esfera do privado, também se submete ao desígnio daquilo que a sociedade civil – o sujeito comunitário a que alude Bobbio – consagra como necessário ao bem comum.

A preocupação crescente, nos Estados Europeus e nos EUA, no final do século XIX, com a adoção de dispositivos constitucionais que assegurassem não somente os fundamentos constitutivos de uma democracia política, mas também econômica<sup>169</sup>, permitem firmar a tese de que o contrato social que viabilizou os Estados Providência e Previdência, veio de se colocar como de uma hierarquia que (embora respeitando os contratos privados, as formas organizacionais e a propriedade, etc.), subordinou o espaço do que é definido como privado ao ambiente macro do que este estudo vem de conceituar como público. A sociedade nacional, como um todo, configuraria o grande espaço denominado de público, no qual se inscrevem os espaços estatal e privado. Estado e iniciativa privada, argumenta-se, são entes incumbidos de funções vinculadas às grandes demandas que remanescem da sociedade.

Ainda assim, embora não contextualize explicitamente os níveis subordinantes e os subordinados implícitos nestas expressões, Dweck esclarece que Starr atribui ao fato do Estado determinar “as regras relativas ao todo, assim como age pelo conjunto da sociedade nas relações internacionais” como o ponto de partida para o patrocínio, pela escola neoclássica, do equívoco de fazer com que o sentido de “público passe a coincidir com o oficial, o governamental, o estatal, e privado torne-se a antítese, referindo-se a tudo aquilo que não diz respeito ao Estado como: o mercado, a família, a igreja”.<sup>170</sup>

Deste modo, tanto o recrudescimento do ideário neoliberal, quanto a sucumbência, em anos mais recentes, desta pretensão, ao que se indica, longe estão de apontar para uma convergência que determine os limites e atribuições do Estado. As quais reverberaram, nos anos setenta, em nações de capitalismo avançado, no sentido de uma expectativa de redução

---

<sup>169</sup> Subjacentes a estes fundamentos, inscrevem-se as preocupações com a consideração de que os citados fundamentos sejam consentâneos com os princípios assecuratórios de liberdades para a busca da igualdade, de que se tratou no capítulo anterior.

<sup>170</sup> (DWECK, *opus cit.*, p.4).

de sua ação intervencionista na economia de mercado. Ou, em anos mais recentes, na insubsistência desta pretensão<sup>171</sup>.

A concentração de forças e de novos embates acerca de uma reconfiguração das relações público/privado elege como tema a tendência a um reconhecimento de que o papel do Estado deve ser menor que o ostentado no Estado de Bem Estar, mas, bem mais amplo que o imaginado e desejado pelos neoliberais.<sup>172</sup> A vertente redutora concentra-se agora na crença de que há uma esfera de atuação, através da qual o atendimento de ações e de políticas públicas imprime ao conceito de espaço público não governamental, a exigência de um concurso mais efetivo de segmentos da sociedade civil no atendimento de tais carências públicas. No pressuposto de que tais segmentos sociais são mais eficientes que o Estado.

A ênfase na sensibilização da sociedade para movimentos efetivos de participação popular em projetos e programas sociais, para estímulos ao empreendedorismo privado e social, por certo se cerca de ambições virtuosas. As quais buscam o resgate da cidadania social e a identificação dos grupos com problemas mais localizados e mais perceptíveis no contexto de extratos sociais menores. Os quais compõem o tecido mais amplo da sociedade nacional. Assim o apelo em que se converte o denominado terceiro setor, transforma-se no elemento justificativo de um processo de descentralização político-institucional de atribuições outrora coordenadas e executadas pelo Estado Nacional.

Ao par desta nova visão, há que se considerar que este foco descentralizante não se aparta do processo de descentralização político-administrativo, iniciado com a Constituição de 1988. Porquanto, aquele se relaciona com este, na medida em que o foco político-administrativo da Reforma do Estado Brasileiro, volta-se para uma reorganização das relações intragovernamentais<sup>173</sup>. Isto implica, em tese, numa devolução, aos governos sub-nacionais, de uma maior autonomia administrativo-financeira, cuja finalidade parece ser a de conferir-lhes um maior poder de articulação numa missão compartilhada de coordenação da missão de implementar, do discurso para a ação, também e inclusive, os mecanismos deflagradores das ações em políticas públicas de caráter não-governamental, que passam a constituir área de competência crescente do denominado Terceiro Setor.

Está se confirmando, como tendência de aceitação crescente, uma teórica virtude reorganizadora das relações sociais entre Estado, sociedade civil e iniciativa privada, a partir

---

<sup>171</sup> A outra concepção, que defende a supremacia do público sobre o privado, é uma reação nítida ao Estado liberal<sup>171</sup> e, segundo Bobbio (1994), refere-se à derrota histórica do Estado mínimo, com a manutenção, pelo menos, do Estado de Direito.

<sup>172</sup> (BRESSER PEREIRA, 1997, *opus cit*)

<sup>173</sup> Conforme SOUZA, Celina (1988, p. 199-221)

de um chamado à responsabilização social, culminante com a busca de uma estrutura mais ágil e mais gerencial do Estado.<sup>174</sup> Ainda assim, adota-se como argumento neste capítulo, a possibilidade de que subjacentes a tal virtude existam possibilidades de mascaramentos de certos cenários negativos não avaliados. Ou seja, situações que de fato possam caracterizar mais uma realidade de impotência e de transferência precarizada de recursos financeiros minguantes, de incumbências e de demandas sociais crescentemente agravadas pela redução do poder de geração das receitas públicas que afetam o Poder Central, do que uma perspectiva de solução compartilhada dos problemas que se apresentaram com a crise fiscal do Estado-Nação. Destarte, a linha de suspeição que ora se introduz, busca criticar os pontos em que as virtudes, com o redimensionamento e o alcance das funções do Estado, possam contribuir para um afrouxamento perigoso ou, mais grave ainda, para uma ruptura do pacto federativo.

O debate acerca do tamanho adequado do Estado como instrumento de regulação das imperfeições do mercado (tratadas no capítulo antecedente), mesmo criando a possibilidade de convergência e de minimização de antagonismos até bem pouco tempo inconciliáveis, impõe, por outro lado, a necessidade temporal de maturação das experiências que o conduza a uma dimensão exata que o qualifique como Estado Necessário.<sup>175</sup> A queda do conceito de Estado Mínimo tão ao gosto dos ideólogos neoliberais, ao se encaminhar para uma outra vertente, a partir da metade dos anos 90, tornou-se indispensável ao próprio crescimento do capitalismo. Cujas ênfase foi a reconstrução do Estado sob um marco de reconhecimento de que a sua função era inerentemente reguladora, tanto sobre o mercado, quanto sobre a sociedade civil. Estabelecendo-se, a partir de então, um ponto de convergência entre correntes ideológicas tradicionalmente opostas, para uma posição de equilíbrio. Isto, ao menos no que concerne a uma nova definição de requisitos à moldagem do papel do Estado. Permanecendo indefinido o grau desejável e necessário do poder regulatório a ser-lhe deferido.

#### **4.3 – Os elos enfraquecedores do discurso sobre o redimensionamento do papel estatal**

Ocorre que por trás de um ocaso do Estado Burocrático, em virtude de um gradual emperramento de sua estrutura funcional, diagnosticada, entre os anos 70 e 80 como obsoleta, inchada e arcaica, oculta-se, possivelmente, e, com maior gravidade, uma crise mais profunda

---

<sup>174</sup> (BRESSER PEREIRA, 1997, *opus cit*).

<sup>175</sup> (BRESSER PEREIRA, 1997, *opus cit*)



nas bases do capitalismo, a qual, potencialmente, teria grande poder de explicação, como princípio motor, para engendrar a crise fiscal do Estado no mundo capitalista.<sup>176</sup>

Assim, um pressuposto que assume uma importância exponencial para este trabalho de tese se coloca em termos da necessidade de qualificar ou desqualificar um grau de responsabilização estatal para a conformação de uma crise fiscal que é generalizada no mundo capitalista, ou seja: até que ponto a citada crise é um produto de ineficiências administrativas, políticas e alocativas de recursos materiais e financeiros originados no próprio Estado? Em que medida ela é uma resultante exógena de uma crise que se assenta no próprio sistema de mercado mundial?

Assim, parece ser óbvio que a despeito da importância que o debate acerca de um novo tamanho e de um novo papel para o Estado assume em termos de reorganização econômica e social no mundo, ainda assim ele é, de uma certa forma, uma derivação e uma existência que se suporta na própria capacidade de expansão do capitalismo. Isto, ao nível deste estudo, e, interpretado de uma forma mais direta, significa que:

- a) o tamanho do estado é, em boa parte, determinado pela sua capacidade econômico-financeira, traduzida pelo poder de arrecadar tributos e de gerar receitas, materializando assim, a sua atuação no atendimento das demandas sociais (externalidades positivas e negativas), balizadoras do padrão de governabilidade estatal;
- b) assim, o tamanho do Estado, inevitavelmente, é uma variável que depende, em grande parte, do sistema econômico que o suporta, uma vez que suas receitas, materializando a sua função de governança, derivam do tamanho do mercado (interno e externo) que lhe corresponde;
- c) que a definição do tamanho do estado, como é o caso do Brasil, subordina-se, também, a aspectos outros (aqueles ressaltados no Capítulo 3), o que não o transforma em um laboratório onde as generalizações relativas e pertinentes a economias avançadas e com perfis e estruturas de *welfare* peculiares, sejam facilmente adaptadas à sua realidade.

Por outro lado a dimensão territorial de um mercado jurisdicionado pelo papel regulador de um dado Estado-Nação é determinado em boa parte por uma variável que lhe escapa ao controle: o mercado externo. Assim, sobre uma fração do mercado que ainda se

---

<sup>176</sup> (BRESSER PEREIRA, 1997, p.12-20)

subordina às regulações do papel estatal (ou seja, o mercado interno), adiciona-se uma outra fração, que, mais e mais, desgarra-se do poder de controle estatal: as complementaridades (em termos de manufaturas, de bens primários e de produtos e serviços financeiros) supridas pelo mercado externo e a necessidade de gerar riquezas, via exportações .

Assim, a necessidade de ampliar um tal mercado lança estados nacionais numa competição que se rege pela busca de maiores vantagens competitivas, comparativas e absolutas<sup>177</sup>, as quais implicam em desregulamentações internas, em abertura comercial e financeira, cujos resultados, em termos efetivos, variam do *status* econômico de cada um deles, afetando, via de regra, mais gravosamente, os estados nacionais caracteristicamente dependentes.<sup>178</sup>

Ocorre que a própria configuração competitiva no mercado internacional, ao reduzir as possibilidades de extração de vantagens comerciais no mercado de manufaturas, tem determinado um caráter autofágico ao capitalismo. O qual, na sua atual fase financeira<sup>179</sup>, acentua uma configuração monopólica, traduzida pelo processo de transnacionalização crescente da organização produtiva global (fusões e incorporações de empresas), conduzindo-a para uma dimensão cosmopolita, na qual as barreiras que separam mercados nacionais vêm sendo gradativamente demolidas, encaminhando-os para um sistema de mercado uníssono e homogêneo, que se constrói sobre a eliminação do poder de regulação dos estados nacionais (Sassen, 1999).

Entretanto, o que avulta como contradição das contradições, é que uma imagem recuperada de um *laissez faire, laissez passé* que vem assumindo uma amplitude global, virtualize imperfeições no mercado, as quais acentuam o desatendimento das demandas de uma sociedade cosmopolita, via desemprego e crise no mercado de trabalho. Que acentua o desenvolvimento tecnológico e o uso do capital em detrimento do uso da força de trabalho na produção de bens. Que sobre-valoriza o financeiro e deprecia a matéria-prima, os bens primários e as manufaturas. Enfim, que se fortalece, paradoxalmente, alimentando-se de uma eliminação da concorrência, a qual sugere um caráter declinante da taxa de lucro capitalista, como argumentava Marx.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> Respectivamente relacionadas a custos de produção (de um modo geral) ; a distinções qualitativas dos produtos em relação aos concorrentes internacionais e ao domínio na produção de produtos com tecnologia up-to-date.

<sup>178</sup> (GONÇALVES, 1999; SASSEN, 1993, *op. cit*; FIORI, 2001, p.39-75)

<sup>179</sup> Ou seja de um maior valor dos bens e serviços financeiros sobre o das manufaturas.

<sup>180</sup> (MARX, 1976, vol.III., tomo 1, p. 172)

Mais contraditório e paradoxal, ainda, na imagem pictórica do cachorro mordendo a própria cauda, parece ser a dependência do capitalismo ao papel minguante do atual poder de regulação dos Estados Nacionais. Neste sentido, a substituição crescente de trabalho vivo por capital constante a que alude Marx<sup>181</sup>, ao colocar as demandas sociais às expensas do manto tutelar dos Estados Nacionais, faz do mercado de consumo para o empresário capitalista uma variável a ser, mais e mais, dependente da ação estatal.<sup>182</sup>

Contradição das contradições, o capitalismo financeiro, monopólico e transnacional, sob o ponto de vista de se caracterizar como desviante e redutor da função estatal, no que diz respeito ao seu poder de reestruturar e de estabelecer novos padrões produtivos no mundo (em termos amplos, trata-se da sua capacidade de organizar a oferta), parece, agora, quedar-se impotente. Ao não ter controle sobre a demanda e ao necessitar, mais e mais, do Estado como orgânico indireto das demandas sociais e como suavizador das suas próprias inconsistências (a redução da demanda, através da crescente eliminação de postos de trabalho)<sup>183</sup>.

Assim, ao se colocar o processo de descentralização e de Reforma do Estado Brasileiro, sob o crivo de uma reconhecida crise fiscal, é preciso caracterizar o redimensionamento da função estatal como uma variável dependente da trajetória do sistema econômico. O que, de per si, recomenda uma postura conservadora, porque é forçoso reconhecer que as crises vivenciadas pelas economias capitalistas atuais são peculiares aos seus respectivos potenciais econômicos e, portanto, os problemas e as soluções que elas comportam, não são, consensualmente, generalizáveis e aplicáveis como se se tratasse de uma matriz solução comum.

Destarte, conquanto seja um encaminhamento que tende a um consenso, a questão relacionada a uma redefinição da função estatal, direciona-se, atualmente, para um entendimento de que, embora descartada a hipótese do estado mínimo, tal redefinição se consolida em torno de uma estrutura organizacional menor, teoricamente mais ágil, mais descentralizadora, mais desconcentradora e mais repassadora de antigos encargos.

Todavia, a perspectiva de um rearranjo do aparelho estatal, como o consagrado na Constituição de 1988, ao tempo em que, em teoria, preserva o pacto federativo e a dicotomização tripartite de responsabilidades afetas aos entes públicos gestores (União, Estados e Municípios), tal como ocorrido com as Cartas Magnas que a precederam, inova, em decorrência de contínuas mudanças, ao ampliar a função municipal. Quer em termos de maior

---

<sup>181</sup> (MARX, 1976, vol.I, tomo I, p.149-163; 1976, vol. I, tomo 2, p.187-210)

<sup>182</sup> (MANDEL, 1982, p.333-350)

<sup>183</sup> Ver Behering ( 1998, opus cit. ). Ver também Dupas (2000, opus cit. )

autonomia financeira, quer em termos de maior autonomia administrativa. Trabalha, também, com o pressuposto, explicitado no início deste capítulo, de que o conceito de espaço público extrapola o conceito de espaço estatal<sup>184</sup> e, como tal, ao conter este último, explicita dois campos distintos de demandas sociais. O primeiro deles seria o das demandas relacionadas a um desidério típico da função estatal. O outro, embora de relevante interesse público, prescindiria da intervenção direta do poder estatal.

Não obstante, esta conceituação, na concepção das reformas processadas a partir de 1994, no Brasil, caracterize duas vertentes funcionais, uma de caráter público/governamental e outra de caráter público/não governamental, parece ser importante acrescentar que a ação dos agentes privados define, na visão deste estudo, a existência de um espaço em que as demandas da sociedade são atendidas sob um eixo de relevante interesse público: o da geração de empregos. Assim, a ação da iniciativa privada ao se desincumbir de um papel eminentemente objetivado para a produção, para a comercialização e para o lucro, subjetiva-se na materialização de um requisito que lhe é duplamente inerente (a demanda por mão-de-obra e a criação de seu mercado consumidor, via geração de emprego e renda), gerando um espaço de indiscutível interesse público. Porquanto se vem de sustentar que, isoladamente, é defensável justificar o interesse do empresário privado sob uma ótica particularista e exclusiva. Entretanto, não se pode fugir à realidade de que tal interesse se produz em termos de expectativas coletivas, no seio da classe empresarial, de um ambiente econômico, social e político amplo, próspero e dinâmico, propício à preservação dos seus interesses particulares. Ainda que, paradoxalmente, a busca pelo lucro, em mercados imperfeitos, conduza à autofagia em segmentos econômicos concorrentes.

Deste modo, evidencia-se à necessidade de conceituar um espaço social como sendo uma ontogênese ou uma existência que se fragmenta num espaço estatal/público, num espaço não estatal/público e num espaço privado/público. Assim, para cada esfera funcional aludida – Estado, Terceiro Setor (não estatal) e Iniciativa Privada – o interesse finalístico direciona-se para o público. Isto implica na sustentação de um argumento que consiste em aceitar que a dimensão do que se conceitua como espaço público seja o conjunto universo onde se inserem os demais espaços – o estatal, o não governamental e o privado. O que faz de tal espaço uma determinação emanada da sociedade como um todo. Esta tese pode ser justificada como uma decorrência natural de sua consonância com o espírito, estatuído constitucionalmente, de assegurar ao conjunto da sociedade, as condições originais e ideais para todos os indivíduos

---

<sup>184</sup> Em verdade esta concepção é ulterior às pretensões primeiras do processo de descentralização política instituído a partir da Constituição.

que a compõe. Os quais possam desfrutar das prerrogativas assecuratórias dos exercícios da igualdade de direitos e de liberdade negativa, tratados no capítulo antecedente, conformadores dos apanágios de democracia política e de democracia econômica que constitui a razão de ser da Magna Carta.

A persecução de tais objetivos, ao ser conduzida da esfera das condições idealizadas pela lógica da ação coletiva (prevista no desenho da arquitetura constitucional), para o âmbito da ação material e objetivamente direcionada para o atendimento de necessidades reais da sociedade, subentende-se que é uma missão ou um desígnio imbricado e inclusivo. O qual considera que o nível de atuação destes três espaços se dá num plano de co-responsabilidades complementares e vinculadas, ainda que, considerado o quadro de transformações sociais e econômicas internas e externas, seja emblemática a dificuldade de precisar os limites exatos de suas respectivas competências.

Assim, ainda que caiba ao Estado a função de regular e corrigir as imperfeições do mercado parece faltar-lhe autonomia suficiente para, diante de uma crise fiscal, como mencionada anteriormente, encontrar as diretrizes, as políticas públicas e os recursos materiais para conduzir de forma eficiente o processo de retomada do desenvolvimento socioeconômico, principalmente, se nele se reconhece uma incapacidade para induzir a poupança pública e uma dependência às fontes de financiamento e de investimentos externos, como é o caso do Brasil..

Uma outra realidade que ostenta o poder de neutralizar a pretensão teórica de que o Estado<sup>185</sup> teria os meios para prover, de forma eficaz, o seu poder de regulação em graus minimamente aceitáveis, de modo a controlar o mercado e a sociedade civil, parece estar condenada por um desígnio irrecusável: a internacionalização das economias nacionais e a ruptura gradativa de barreiras ao comércio, transpõem o conceito de mercado tradicionalmente dicotomizado (mercados interno e externo) para conduzi-lo a uma essência mais coesa e mais fusionada, sobre a qual o raio da ação estatal tende a se reduzir.<sup>186</sup>

Por conseguinte, grande parte do teor descentralizante consagrado pela Carta Constitucional de 1988, ao determinar o retorno do municipalismo como uma forma de delegação de certas funções públicas e ao transferir para os municípios, maiores competências tributária, administrativa e financeira, no intuito de ajustar o tamanho do Estado Brasileiro à

---

<sup>185</sup> Via aperfeiçoamento dos instrumentos assecuratórios da governabilidade, da governança e da adequação de seu tamanho aos pressupostos de maior agilidade, de maior poder de controle, de maior poder de delegação de funções, etc.

<sup>186</sup> (GONÇALVES, 1999, *opus cit*; STORPPER, 1994, *opus cit*)

atual fase do capitalismo internacional, não parece se vincular diretamente a uma questão puramente autônoma. Uma vez que, a descentralização, embora representando mais mobilidade, mais flexibilidade e, teoricamente, mais recursos disponibilizados à governança municipal, avulta a questão de uma expectativa minguate de arrecadar tributos, em virtude de uma crise no sistema de mercado capitalista<sup>187</sup>, caracterizada por mudanças quantitativas e qualitativas nos vários segmentos componentes da atividade econômica como um todo.

Entre tais mudanças, eleva-se a questão do mercado de trabalho, que do ponto de vista tecnológico, sofre as agruras de uma intensificação do uso do capital em detrimento do uso de mais mão-de-obra, em segmentos produtivos como o agrícola e o industrial e, até mesmo nos de comércio e serviços, que embora apresentando maior capacidade de absorção e geração de emprego, entroniza o requisito de uma crescente e constante qualificação ou re-qualificação profissional.<sup>188</sup>

Do ponto de vista econômico, como frisado antes, desponta a questão marxiana da eliminação de trabalho vivo por trabalho morto, posto que cada trabalhador colocado à margem do mercado de trabalho representa um consumidor a menos, conseqüentemente, sinalizando para um declínio efetivo do mercado de consumo. Por outro lado, a eliminação de postos de trabalho em níveis não especializados, semi-especializados e em funções extintas no processo industrial, sinaliza para o acréscimo da responsabilização social dos poderes públicos (federal, estadual e municipal), decorrente do aumento de demandas coletivas que não serão supridas normalmente pelo sistema de mercado.

Isto posto, parece ser conseqüencial e lógica a expectativa de que enquanto exista potencialmente uma tendência à redução do mercado de consumo, haverá para a atividade econômica e para o interesse capitalista, a expectativa de que os poderes públicos operem como mecanismos de escape e de compensação das perdas sofridas pelo sistema econômico (via caminhos normais do mercado). Isto, porque será sob o crivo de demandas públicas, que as carências pessoais, não satisfeitas pelos canais normais de consumo (ou seja, pelo consumidor típico, que realiza esta necessidade por intermédio dos frutos de seu trabalho), serão encaminhadas.

A assunção pelo Estado Burocrático<sup>189</sup> de um leque crescente de responsabilidades que o caracterizou como um ente público primordialmente provedor, previsor, mantenedor e

---

<sup>187</sup> Trata-se do processo de transnacionalização das grandes empresas; na ênfase nos mercados financeiros em detrimento das atividades produtivas; da redução dos postos de trabalho em escala global, etc.

<sup>188</sup> (SASSEN, 1991, opus cit.)

<sup>189</sup> Ver Bresser Pereira (1997, opus cit)

regulador das demandas da sociedade e controlador e estimulador do crescimento e da expansão do mercado, ao ser legitimado pela expressão contundente do voto majoritário da população, o impeliu a assumir também – quer seja por deferência direta do eleitorado<sup>190</sup>, quer seja por prescrição indireta de dispositivo constitucional configurado por ato de exceção<sup>191</sup> - o compromisso de afiançar os interesses maiores da coletividade. Na medida em que a deferência do exercício da atividade política é uma função que se deriva da *res publica*.

Todavia, a estrutura alcançada pelo Estado Burocrático, em alguns séculos de evolução do Estado Moderno, tornou-se inelástica e descompassada<sup>192</sup> em relação à trajetória oposta trilhada pelo sistema de livre mercado. Ou seja: na proporção em que ampliou seu poder de regulação sobre aquele e financiou sua cobertura protetoral, característica de Estado Previdenciário, expropriando da atividade produtiva, no modo capitalista de produção e via poder tributário, receitas relativamente crescentes utilizadas nas ações e políticas públicas de grande apelo social.<sup>193</sup>

Pode-se observar que o histórico de um impulso crescente ao desempenho de um papel uníssono de coordenador, executor e mantenedor do projeto social de ampliação dos fundamentos constitucionais direcionados para o alcance de democracias políticas e econômicas plenas, fizeram da concepção de Estado, vigente entre as últimas três décadas do século XIX e as sete primeiras décadas do século passado (intercalando-se neste período a crise internacional de 1929-1933 e as grandes guerras), uma generalização observável em toda a Europa e EUA. Não obstante tal generalização, materializada pela visibilidade de progresso social que a intervenção estatal propiciou às economias avançadas, no citado período, seja positiva, parece ser oportuno argumentar que a crise de 1929 constituiu um divisor de águas entre duas fases distintas. Assim, na medida em que no final do sub-período que a antecedeu, os sistemas econômicos capitalistas nacionais, entraram em colapso, possivelmente pela intervenção exacerbada do Estado no sistema econômico, no seu afã de promover políticas públicas de bem estar, via extração de receitas tributárias (fiscais e para-fiscais) das atividades produtivas. É sob esta perspectiva, que se analisa o papel do Estado, neste período, como eminentemente expropriador das atividades econômicas.

---

<sup>190</sup> Ao ser legitimado pela expressão contundente do voto majoritário da população.

<sup>191</sup> Ou seja, em regimes de exceção e de violação dos princípios democráticos, que se justificaram, ao menos ideologicamente, como de relevante interesse nacional, de restauração da ordem interna e como alternativa de defesa dos interesses da maioria da população.

<sup>192</sup> Conclusão presente no discurso relativo à definição do tamanho adequado do Estado (Ver Bresser Pereira, 1995, opus citado)

<sup>193</sup> (BRESSER PEREIRA, 1997, *opus cit* ; FIORI, 2001, 105-173; AZEVEDO, 1998, *opus cit*; LEAL, 1990, *opus cit*)

A crise de 1929 ao ser superada pelos contributos das formulações keynesianas, concedeu ao Estado um perfil renovado de suas funções, transformando-o de elemento passivo no que se refere a uma promoção de estímulos dinâmicos ao sistema de mercado, em elemento ativo. Isto em virtude de se ter convertido em agente mais participativo na determinação do nível de emprego e do nível de investimentos na economia, através de uma melhor utilização da sua faculdade de uso de políticas monetária e fiscal.<sup>194</sup> Estas passaram a ser utilizadas como instrumentos de controle do nível da atividade econômica.

O papel de condutor de uma política *welfare* consolidou-se para o Estado, após a crise, de uma forma mais equilibrada e compensatória, na medida em que a extração de suas receitas e o seu poder de tributar, também se transformaram em indutores de investimentos no setor público e, concessivamente, em estímulos fiscais. Os quais alavancaram a atividade econômica e promoveram o alcance de um nível de pleno emprego da força de trabalho, que complementava as falhas de mercado, em termos de geração de renda e de ampliação do mercado consumidor, nas economias capitalistas avançadas.<sup>195</sup>

Porém, os anos 70, marcam um novo ciclo de crise a afetar as relações entre público e privado, entre capital e trabalho e entre Estado e sistema de livre mercado. Mais uma vez, a tônica das divergências entronizou o papel do Estado como excessivamente regulador, intervencionista e protetoral. Recuperou-se, a partir de então, as discussões acerca do tamanho mínimo, e, mais recentemente, do tamanho adequado desejável para o desempenho de sua imprescindível atuação no sistema social<sup>196</sup>, tanto como regulador das imperfeições do mercado, quanto como provedor das demandas públicas não atendidas ou atendidas precariamente pela iniciativa privada. Mas porque é que, nas crises, sempre recai sobre o Estado a responsabilidade de ser tomado como algoz e promotor do infortúnio social e óbice ao funcionamento do livre mercado? Será que ultrapassada uma crise o Estado termina por exorbitar de suas funções produzindo outra crise? O modo de produção capitalista nada tem a ver com estas crises?

Pelo que se tentou demonstrar no Capítulo I, a evolução do papel do Estado sempre se condicionou ao movimento de expansão do capitalismo. As crises que demarcaram as dissensões freqüentes entre o Estado e o modo de produção capitalista, sempre foram

---

<sup>194</sup> (STORPER, 1994, *op. cit*)

<sup>195</sup> (DWECK, *op. cit.*)

<sup>196</sup> Segundo Dweck (1999, p. 5, opus citado) : “Hoje, a teoria econômica, de um lado reconhece que a intervenção do Estado nas economias capitalistas é muito maior do que aquela preconizada pelos economistas neoclássicos, mas questiona esta intervenção. O novo papel proposto pela teoria econômica diz respeito à redistribuição de riqueza, ao gerenciamento da economia, através de leis formais e informais, além da promoção do crescimento econômico, que confere ao setor público um perfil mais abrangente”.



reconhecidas como amesquinhamentos ou exorbitâncias da função estatal. Que ora exigiram, respectivamente, ou sua ampliação ou sua redução. Diferentemente do que se produziu no passado, em termos destas variações no papel do estado, os debates atuais convergem para a necessidade mais exata de definir o que viria a ser o tamanho justo e adequado que a ele deveria ser atribuído.

Todavia, uma reflexão, ainda que a priori, acerca destas questões atuais, leva a inverter a ordem desta centralidade em que se transformou o discurso sobre o papel estatal, tirando-o de foco, ao menos para tentar esboçar as implicações das mutações capitalistas como determinantes das transformações nas relações com ele. Assim as indagações a serem formuladas são: as crises do capitalismo são de fato consequência exclusiva de graus de interferência exacerbada do Estado no sistema econômico? Ou seriam as intervenções do Estado na economia uma resposta aos impasses criados pelas mutações capitalistas, ao longo do tempo histórico? Em que medida o Estado poderia ter contribuído, através de seu poder de tributar e de transferir renda (via programas de seguridade social e de investimentos públicos), para provocar nas expectativas de lucro capitalista, uma situação de crise generalizada?

Na realidade, as respostas a estas indagações foram sempre incompletas, mas em grande parte, sempre testemunharam o poder de intervenção estatal no rearranjo e reorientação da sociedade de mercado, nos momentos apicais de crise do capitalismo. O desenvolvimento urbano europeu e dos EUA, propiciado pela Revolução Industrial, como um dos principais fenômenos transformadores da dinâmica capitalista, não pôde prescindir do poder de organização e de intervenção estatal na missão de estruturar e de definir os fundamentos essenciais de políticas públicas (a solução de externalidades e a provisão de bens públicos). Notadamente, na gestão urbana, no sentido de dar um ordenamento mais coeso e de estabelecer as relações de complementaridades produtivas urbanas no sistema econômico mais amplo (Singer, 1976; Brescianni, 1994).

Para reforçar estas conclusões, a fenomenologia das transformações ocorridas no mundo, a partir do momento em que o Estado chamou a si a responsabilidade de atuar, por delegação constitucional, como orgânico de um sistema de seguridade social para corrigir desigualdades, é que parece se evidenciar no grande salto da expansão capitalista. Isto, no sentido de se converter, mais e mais, num movimento que passou a dar ao mercado externo uma importância exponencial, ao transformá-lo em lócus complementar de absorção dos excedentes não consumidos no mercado interno.

Ou seja, avulta ser possível defender a tese de que em resposta ao papel do Estado como estimulador direto do consumo interno, através de programas sociais de seguridade e de previdência, as reações do sistema produtivo capitalista se formaram em torno do alcance de maiores produtividades e de intensificação tecnológica. As quais se constituíram em redutoras de custos de produção, em virtude de uma competição interna entre segmentos concorrentes, que culminava por gerar excedentes de produção, que tinham que ser canalizados para o mercado externo. Em resumo, argumenta-se que, após alcançadas as condições para um consumo interno pleno, o movimento seguinte e resposta do capitalismo, seria uma oferta agregada crescente (em virtude principalmente dos ganhos de produtividade do capital), gerando excedentes também crescentes sobre a demanda agregada, buscando-se, assim, no comércio internacional o ponto de apoio para desová-los.

Deste modo, o que parece ser passível de defesa é o fato de que, nos aspectos gerais relativos a uma análise acerca da evolução do papel do estado, este se portou como elemento indispensável à própria dinâmica de expansão do capitalismo, indo este sempre além das possibilidades abertas por aquele. Esclarecedoras são as conclusões de Dweck<sup>197</sup>, ao condensar análises sobre a discussão do papel do Estado no tempo, conforme se expõe:

“A ideologia do Estado mínimo prevaleceu até a Primeira Guerra Mundial, embora, ainda no final do século XIX, provavelmente, com o aparecimento dos movimentos sociais, os governantes alemães já defendessem a idéia de que a redistribuição de renda era uma atividade legítima do Estado, tendo sido criado em 1880, nesse país, o primeiro sistema de Seguridade Social. Nesse período também, grande parte dos governos dos países ricos já havia assumido a responsabilidade pela função de educação. Um dos mais fortes argumentos sobre a intervenção do Estado dessa época foi defendido por Adolpho Wagner, ao afirmar que as externalidades, causadas pelo crescimento econômico, produziam uma demanda por serviços públicos e conseqüentemente o aumento dos gastos do governo”.

Não obstante, os marcos fenomenais visivelmente vinculados a um apelo maior de intervenção do Estado na economia, aconteceram, segundo o arrazoado analítico elaborado por Dweck, como eventos sucessivos em termos de repercussões mundiais e consolidam a sua importância :

“O advento da Primeira Guerra Mundial provocou não apenas a intensificação dos gastos (cuja média alcançara 15,4% do PIB), como também uma mudança em sua estrutura com maior peso para o item defesa.

A Grande Depressão, vista como uma grande falha do *laissez-faire*, foi um fator decisivo para a mudança no pensamento econômico prevalecente, fazendo com que a doutrina keynesiana assumisse a hegemonia teórica. A partir daí, o Estado passou a ser um dos mais importantes mecanismos institucionais na alocação dos recursos econômicos e sociais<sup>198</sup>. Sendo que, nas economias com planejamento central ele era o único responsável por esta função. Mas, mesmo nas economias capitalistas onde prevalecem as forças de mercado, o Estado passou a assumir um papel

---

<sup>197</sup> (1999, opus cit, p.7)

<sup>198</sup> (Pitelis & Clark, 1993).

fundamental e crescente,<sup>199</sup> atuando em consonância com o mercado (via sistemas de preços) e as firmas no processo de coordenação da economia. Alguns autores consideram que os sistemas econômicos bem sucedidos são normalmente aqueles que combinam, de forma equilibrada e dinâmica, a participação do Estado e do mercado na coordenação da economia.

O crescimento do papel do Estado, principalmente a partir da II Guerra Mundial, é observado em todas as sociedades, da industrial avançada à primária exportadora, e em todos os aspectos não apenas legal e político, como também econômico (produção, financiamento e distribuição) e social (saúde, educação e bem-estar). Este crescimento pode ser fruto das lutas sindicais travadas ao longo das primeiras cinco décadas deste século, assim como da assunção dos partidos social-democratas ao poder na Europa Ocidental”.

Analistas como Carnoy (1999, p.9) e Storpper<sup>200</sup>, concluem, que a partir destas transformações a questão do estado passou a transcender as querelas situadas no estrito foro da produção e da organização econômica, colocando o foco da política num patamar bastante elevado e como principal instrumento de mediação para um efetivo processo de mudança social no mundo atual. Segundo Carnoy :

“O problema básico das sociedades capitalistas avançadas, após dois séculos de crescimento econômico, não é mais uma adequação dos recursos ou sua alocação “eficiente” para a produção máxima. O modo como isso se dá, a definição do que seja produção, o que se produz e quem decide a política de desenvolvimento são, hoje, problemas”econômicos” significativos. E esses problemas estão situados tanto na arena política como na produção. [...] O Estado parece deter a chave para o desenvolvimento econômico, para a segurança social, para a liberdade individual e, através da “sofisticação” crescente das armas, para a própria vida e a morte. Compreender o que seja política no sistema econômico mundial de hoje é, pois, compreender o Estado Nacional e compreender o Estado nacional no contexto desse sistema é compreender a dinâmica fundamental de uma sociedade”.

O que se vem de arrematar, com o exposto nesta seção, é a preocupação de colocar em evidência, primeiramente, a questão histórica das delimitações da função estatal e de sua relação com a sociedade, sempre analisada sobre um foco de tensão na relação público/privado. O contexto de discurso globalizante implícito a esta questão histórica, tem direcionado, tanto economias capitalistas avançadas, quanto economias capitalistas periféricas e, até mesmo, economias, outrora socialistas e planificadas (que atualmente se vêm às voltas com experiências focadas na implantação de um socialismo de mercado), para a sintonia e eliminação dos pontos de atrito entre o Estado e a iniciativa privada. Estas questões, vinculadas ao tamanho adequado do Estado na sua economia e na sua sociedade, estão remetendo a ajustamentos organizacionais e políticos. Ajustamentos estes, que objetivam imprimir um quadro analítico adaptado e convergente com as mudanças nas citadas relações. Estas recaem sobre o contexto, já exposto, das relações público/privado e da configuração de

---

<sup>199</sup> Hoje, na maioria dos países da OCDE, tanto as receitas quanto as despesas do governo representam uma proporção muito grande do PIB, em alguns casos chegando a atingir 60%. (Mutter, 1989).

<sup>200</sup> (STORPPER, 1994, *op. cit.*).

um novo espaço de demandas públicas, que recebe um *status* de não-governamental, que está sendo denominado de terceiro setor.

Concomitante com este encaminhamento (a esfera do público/não governamental) que vem ganhando espaço crescente em economias avançadas e periféricas, o delineamento de uma outra tendência, que à primeira se vincula e que a antecede, é a questão da descentralização política e administrativa do Poder Central em favor dos níveis político-administrativos sub-nacionais, em especial, os municípios. O genérico grau de consentaneidade que este encaminhamento avoca e estabelece com a idéia do terceiro setor, são combinações convergentes com as análises e formulações teóricas que afunilam a discussão sobre o tamanho do Estado. Conseqüências deste encaminhamento, os elementos justificativos que destas combinações se esperam, para o caso brasileiro – a transformação do Estado Burocrático em Estado Gerencial,<sup>201</sup> o foco das maiores autonomias administrativa e financeira conferidas aos municípios e o reconhecimento oficial de um espaço de demandas públicas a serem resolvidas numa esfera que exige o concurso direto da sociedade civil – sugerem desdobramentos, à primeira vista, virtuosos. Mas ocultam análises mais profundas acerca dos efeitos-cascata que estão e irão se produzir. A transição de um modelo teórico para o nível operacional e efetivo que estas mudanças sugerem, precisa ser monitorada no sentido de que se analise a validade generalizante de seus pressupostos, sobre o contexto de realidades sociais específicas. Haja vista que a lógica dos processos indutivos retirados de realidades sociais diferentes pode não ser aplicável ao primeiro caso. Assim, se o padrão ou modelo de generalização dos efeitos decorrentes da transformação de um Estado Burocrático em Estado Gerencial é retirado de economias capitalistas centrais, resta claro, para países periféricos como o Brasil, que deve existir uma preocupação de análise adaptativa deste modelo. Porque nele jazem implícitas, naturalmente, restrições e inadequações, que se não consideradas, podem acarretar efeitos nefastos no futuro. Evidentemente, que questões gerais<sup>202</sup>, impõem um padrão generalizante, acerca de tais transformações, a quais, não só nivelam por igual os citados ordenamentos gerais, como também exigem uniformidades de estratégias, independente de que se trate de economia avançada ou periférica. Mas o que se vem de questionar é o perigo de alargamento da base de uma analogia que pode ser válida apenas

---

<sup>201</sup> (BRESSER PEREIRA, 1997, *opus cit*)

<sup>202</sup> Por exemplos, a transnacionalização da produção e a dos mercados financeiros, com a conseqüente necessidade de aberturas comercial e financeira, as quais são enfraquecedoras do poder de regulação do estado-nação sobre sua economia.

como indicativa dos primeiros movimentos de mudança, sem que o seqüenciamento seja necessariamente o mesmo para ambas.

Ainda assim, paira o sentimento de uma lacuna referente a uma questão que se impõe como uma ontogênese desta trajetória que culmina na descentralização e na maior autonomia financeira e administrativa da gestão urbana, que é a instância superior que a impulsiona e que lhe dá sentido de existência, enquanto instância crítica : a reestruturação produtiva mundial. Se a citada reestruturação é uma consequência natural do próprio desenvolvimento capitalista, e se este se organiza de uma forma tal que seu caráter monopolístico sugere o afunilamento e a concentração da atividade econômica em número cada vez menor de conglomerados e de corporações transnacionais (via fusões e incorporações de empresas), então este movimento externo é, em verdade, o sinalizador e o vértice das mudanças.

A realidade paradoxal e o sentido dual de um binômio “força/ fraqueza” inerente ao desenvolvimento capitalista, conquanto se coloque num patamar tão elevado de abstração e de probabilidade que inviabilize qualquer previsão acerca de qual dos seus antagonismos irá prevalecer, determinando ou uma trajetória triunfante, ou o apogeu de uma crise terminal, deixa bastante clara e objetiva, a alternativa do benefício da dúvida, quanto aos caminhos a serem trilhados. Assim, se de uma certa forma a trajetória capitalista imprime sua moldagem ao papel estatal, independente de que se trate de economias centrais ou periféricas, é também possível perceber nos sentidos e nos rumos que a função estatal vem assimilando, o caráter de dependência que, de uma forma geral, o capitalismo vem apresentando, ao se amparar na função do Estado como provedor das demandas da sociedade. Na realidade, a mesma relação dual e paradoxal do binômio “força/fraqueza” parece estar também presente na constituição do Estado, só que de um modo mais incisivo, haja vista que nele se explicita a determinação ordenadora do capitalismo, que o conduz para o enfraquecimento. Mas parece ser, justamente, a necessidade de mais espaço e de liberdade no mercado, ou seja, de menor intervenção estatal (debilitando e reduzindo o espaço de atuação reservado ao Estado), que, contraditoriamente, torna o capitalismo monopolista refém deste.

Na qualidade de um ente que se incumbe de regular e de prover demandas essenciais emanadas da sociedade, o Estado atua convergentemente no sentido de preencher as lacunas crescentes no mercado consumidor (provocadas pela própria trajetória capitalista, eminentemente eliminadora de postos de trabalho), imprimindo uma mudança conceitual a tais demandas. Ao se direcionar para o esforço de atendê-las, o Estado transubstancia o caráter *ex ante* daquilo que seria denominado de demandas privadas (posto que satisfeitas

pelos indivíduos, enquanto consumidores e provedores de seus sustentos), para uma condição *ex post*. Neste nível, as referidas demandas ganham uma conotação de excedente em expansão das demandas públicas (na proporção em que postos de trabalhos crescentemente reduzidos, representam, teoricamente, o incremento da responsabilização social do Estado no atendimento das demandas públicas). É, pois, a partir deste gradiente complexo de interações entre a dinâmica capitalista, a função estatal e as demandas da sociedade, que o debate centrado no tema da reestruturação do Estado, parece, à tese, ser conduzido de um ponto de partida bastante simplista: o de definir o que seja o seu papel e o seu necessário e adequado tamanho.

Se esta breve exposição oferecida é razoavelmente consistente com a lógica atualmente materializada das relações articuladas entre os modos de produção e de acumulação capitalistas, com o Estado e com a sociedade civil (com destaque para a força de trabalho), então a continuação de um ciclo expansivo de relações crescentemente debilitadas entre estas forças, não pode depositar na atuação isolada do Estado a esperança de correção de um canibalismo social que progride em escala global.

O conceito de estado necessário, como ponto de partida para um reordenamento socioeconômico das economias no mundo, o qual, inclusive, justifica toda uma concertação política e toda uma logística operacional, com o intuito de conferir-lhe mais flexibilidade, mais mobilidade e uma estrutura mais enxuta, parece embutir o conteúdo mais perverso da retórica da descentralização.

A despeito do reconhecimento de que a delegação de certas funções, antes atribuíveis ao Poder Central, confira, na dimensão local, maior visibilidade à priorização das políticas públicas e, potencialmente, via maior poder de mobilização popular, facilite a cristalização dos desejáveis mecanismos de responsabilização social (*accountability*) e de cidadania; o que se vem de colocar, é que por trás desta retórica oculta-se a realidade inelutável de condições materialmente declinantes dos requisitos de governança, que, potencialmente, são comprometedores da governabilidade.

A possibilidade real de uma propensão ao escapismo, representada pelo discurso da Reforma do Estado, ao transferir para a esfera pública local e ao reduzir, teórica e materialmente, o conceito de estatal, mas incrementando ao conceito de público uma gama de funções apostasiadas pelo Estado, reforça-se pelo caráter reconhecidamente precarizado que revestiu o processo de descentralização à brasileira, no aspecto mais relevante, relacionado a

uma tendência crescente, no Poder Central, à transferência de recursos financeiros declinantes<sup>203</sup>.

Evidentemente, que grande parte dos argumentos, que dão um novo contexto ao papel estatal, procurando definir o seu espaço de atuação como um espaço contido no conceito mais amplo de espaço público, parece ter força de convencimento e de coerência lógica.<sup>204</sup> Todavia, grande parte desta força parece se dissipar. Sobretudo, ante a evidência de que a redução do espaço de atuação estatal, ao se justificar pelo reconhecimento de que determinados aspectos das demandas públicas seriam mais eficientemente realizados e atendidos num campo de atuação não estatal<sup>205</sup>, ou até mesmo por prestadoras de serviços, evidencia-se se descompassar, em virtude do elevado grau de assintonia verificável entre o móvel que conduziu a ação descentralizadora e reformista do Estado Brasileiro e o móvel que explicita as virtudes desta lógica. Ou seja, as virtudes desta lógica colocar-se-iam como antecedências a se imporem naturalmente e não, como consequência de um impasse: a percepção de uma conjuntura de crise fiscal no Estado-Nação. Destarte, as vias possíveis ao processo de descentralização deveriam advir numa situação *a priori*, onde mesmo que o *mea culpa* da ineficiência estatal implicasse num repasse de certas funções aos estados e municípios, ela não representasse a possibilidade de uma tendência declinante de comprometimento de repasse dos recursos financeiros constitucionalmente assegurados pelo pacto federativo.

Assim, parece existir uma hierarquia de problemas que surge antes de qualquer discussão acerca da competência ou incompetência da gestão urbana, da existência ou não dos mecanismos de participação popular, do apoio ou não da iniciativa privada, etc, os quais podem compor uma perversidade nata do recém recuperado vetor descentralizante da Constituição de 1988.

Talvez a grande falácia presente no processo de reforma do Estado Brasileiro esteja oculta na própria idéia de redimensionamento da função estatal, uma vez que a entronização de novos espaços de interesse público não estatais (terceiro setor e prestação de serviços), surge sob uma retórica de que à sociedade civil é que cumpre se desincumbir de determinadas funções para as quais é virtualmente mais competente que o Estado. Mas, se a sociedade civil, como um todo, é a expressão viva de uma típica sociedade de classes, então, deduzindo-se as parcelas correspondentes aos estratos representativos da classe empresarial capitalista, da

---

<sup>203</sup> Sobre a tendência ao declínio de receitas ver (ARAÚJO, 2000, p.46, *opus cit*).

<sup>204</sup> (BRESSER PEREIRA, *idem*, 1994)

<sup>205</sup> Fundações, instituições de pesquisa, universidades, ONG's, etc.

classe política e da tecnoburocracia estatal, ter-se-ia que o grande saldo substantivo a representá-la e a compô-la seria a grande massa da população trabalhadora ou não.

Assim, se parece à pesquisa que o foco do discurso centrado na sociedade civil como a grande ordenadora e condutora dos destinos da nação brasileira soa inverossímil. Porquanto, se ao Estado Nação falta competência para se desincumbir de antigas atribuições – considerada a atual conjuntura de crise – e se à classe empresarial capitalista sobram expectativas depositadas na atuação estatal, caberia, por exclusão, ao restante desta sociedade, ou seja, ao restante da população composta da classe trabalhadora ou sem trabalho, a assunção material e a solução das carências públicas crescentes. Isso, numa atmosfera geral em que a tônica na dinâmica produtiva do capitalismo nacional é a da assimilação importada do capitalismo internacional – ou seja, de uma completa aversão pelo risco - que transforma este corolário de conseqüências numa referência circular. Nesta referência circular, manifestam-se incompletudes que são, no nosso entender, sistêmicas, passando de uma esfera à outra do trinômio capital/Estado/força-de-trabalho, e gerando expectativas minguentes e retro-alimentadas de que a solução venha a ser encontrada, no jogo de empurra-empurra, no contexto mais amplo do que se denomina de sociedade. Sociedade soa, no entanto, como uma expressão semântica ambígua na medida em que comporta a classe capitalista, o próprio aparelho estatal e a classe trabalhadora. Isto porque tais categorias se desfalcam crescentemente, cada uma delas, dos fundamentos materiais que dão razão de ser aos seus objetivos, desejos e necessidades. Ao capitalista, falta-lhe a consistência do credo neoliberal, que gera contradições quanto à eficiência das leis de mercado (ou seja, as condições em que o modo de produção capitalista se reproduz do lado da oferta, com competição e eliminação da concorrência pela busca do lucro, contrapõem-se às condições em que o citado modo de produção molda a sua demanda, sob o crivo paradoxal da precarização do mercado de trabalho). Ao aparelho estatal, reduz-se-lhe a base da capacidade contributiva, quer seja pelo lado das pessoas jurídicas (contribuintes/ empresas), quer seja pelo lado das pessoas físicas (contribuintes/ assalariados, autônomos ou empresários), debilitando-se a sua capacidade arrecadatória. À classe trabalhadora assalariada reduz-se-lhe, crescentemente, a amplitude do mercado de trabalho e, conseqüentemente o seu acesso ao mercado de consumo, o que conduz ao reproduzir continuado do ciclo de debilitamento da sociedade capitalista.



#### **4.4 – Os vestígios de uma inadequada apropriação do discurso generalizante sobre o tamanho do Estado**

Entretanto, ainda que esta idéia de ciclo ou de moto-contínuo imposto pelo capitalismo dê pouca visibilidade aos reais motivos que encaminham a sociedade brasileira para este ambiente compartilhado de crise internacional, parece ser fato que o modelo de crise que afeta a economia brasileira e, em consequência, as suas economias urbanas, diferencia-se da crise que afeta economias urbanas dos países avançados. Nestes, a crise refere-se a um contexto de economias plenas, que não encontram mais nos seus mercados internos razões incrementais suficientes para justificar a absorção de ganhos de produtividade crescente decorrentes das inovações tecnológicas, que resultam em excedentes de produção e, sobretudo, em capitais financeiros, que têm de buscar no mercado internacional, a fração complementar de mercado que remunere essa necessidade expansiva da acumulação. Aliás, esta busca cada vez mais explícita de ganhar novos mercados, quer seja por nações capitalistas avançadas, quer seja por empresas transnacionais, recupera da obra marxiana a explicitação clara do comércio exterior como uma das causas contrariantes e retardadoras da taxa declinante do lucro capitalista.<sup>206</sup>

Nos países periféricos, porém, o contexto de crise evidencia-se mais pelo caráter insubsistente de economias que não atingiram a plena maturidade produtiva e, principalmente, que não conseguiram, em parte pela marcante herança colonial, edificar um mercado consumidor amplo, em termos de cobertura populacional, que desse a motivação interna para um sistema de acumulação forte e que gerasse, por transbordamentos, de uma forma natural, excedentes substanciais de produção agrícola e manufatureira que fossem colocados no mercado externo. Nas respectivas formações urbanas destes países, predominou, via de regra, um sistema de cidades que se distingue hoje pela dispersão espacial de suas áreas metropolitanas.<sup>207</sup>

No caso do Brasil, esta tipologia urbanística pode ser identificada pelos objetivos iniciais e manutenção secular do modo de colonização e de produção português, que criou um grande zoneamento espacial, ao vocacionar uma região inteira (o Nordeste) para a grande monocultura açucareira, outras (o Sudeste e o Centro-Oeste) à exploração do ouro e, posteriormente, em grande parte dela (o Sudeste), a economia cafeeira. A rigidez do sistema

---

<sup>206</sup> (MARX, 1984, vol.III, Tomo I)

<sup>207</sup> (BARAT, 1979, Introdução aos Problemas Urbanos Brasileiros- teoria, análise e formulação de políticas. Rio de Janeiro-RJ. Editora CAMPUS, 1979.; SANTOS, 1982, Ensaios sobre a Urbanização Latino-Americana, São Paulo-SP, Editora HUCITEC, p.34-52)

colonial e o caráter de ocupação extensiva de terras em regime de latifúndio, respondem em grande parte, quer seja na dimensão intra-regional, quer seja na inter-regional, pelas grandes distâncias a separarem as metrópoles nordestinas, e estas das metrópoles do Sudeste.

Assim, vem-se de ressaltar um argumento que releva como grande óbice à integração do mercado nacional, a prevalência de sistemas econômicos regionalizados que não privilegiaram as interdependências e complementaridades resultantes de bases produtivas diversificadas, as quais foram a tônica da formação e de integração das economias urbanas (as cidades comerciais) da Europa, de que trata Singer.<sup>208</sup>

O sentido de coesão espacial permitido pelo processo de povoamento natural dos feudos, verificado na transição do feudalismo para o capitalismo mercantil na Europa, ao que se indica, promoveu a necessidade de coordenação política, tal como sugere Singer, que deu à formação dos sistemas de cidades européias o sentido da especialização intra e interurbanas e o desenvolvimento das complementaridades necessárias a uma integração de mercados urbanos consolidados em termos de mercados mais amplos, na unidade nacional e na dimensão internacional do continente europeu.

Avulta sustentar o argumento de que as sucessivas mudanças centralizadoras e descentralizadoras – iniciadas com a Constituição Imperial de 1824 e, mais recentemente, modificada pela Constituição Republicana de 1988 – denotam o caráter ambíguo que domina, no plano político, o sistema nacional de cidades. Assim, das análises dos ciclos constitucionais centralizadores, parece ser visível a preocupação com o sentido de unidade nacional e com um processo de coordenação política que o foco centralizante consagra.<sup>209</sup> Tanto no intuito de articular a base econômica mais fragmentária, que destaca, caracteriza e reforça a influência e o poder das oligarquias locais, com interesses econômicos voltados para o mercado externo. Quanto no propósito de aglutinar, num projeto de sociedade nacional, as coletividades capturadas, envolvidas, influenciadas socialmente e culturalmente, e separadas por sistemas econômicos diferenciados e “plugados” em influências temporais e históricas distintas (economia açucareira, economia mineira, economia cafeeira, o *hinterland* pecuário e agrícola, etc). Assim parece ser curioso que, diferentemente, o viés descentralizante nas Constituições Brasileiras de 1891, de 1946 e 1988, caracterize-se por afirmar a crença de que a maior concentração de poderes financeiro e administrativo conferidos aos estados e principalmente, aos municípios (1946 e 1988), propenda ao aperfeiçoamento e ao reforço da democracia participativa, como mencionava Arretche, parágrafos atrás.

---

<sup>208</sup> (SINGER, 1976, *op.cit.*; BARAT, 1979).

<sup>209</sup> (AZEVEDO, 1998, *op. cit*)

Não obstante sejam verossímeis as tendências divergentes observadas nos dois focos, elas não podem ser deduzidas como regra ou, ao menos, como características dominantes, haja vista que ao pressuposto de reforço da democracia que descentralização sugere, ela também estimula uma maior competição municipalista ou o hobbesianismo municipal de que trata Santos (já referida no capítulo anterior). Assim, à competição municipalista, associa-se uma interpretação de indutora ao estímulo à guerra fiscal e, sobretudo, à possibilidade de contributo à formação de uma sociologia de guetos e a um comportamento relacionado a uma espécie de xenofobia social a separar comunidades urbanas identificadas com o requisito da exacerbação competitiva. Em última análise, e numa projeção bastante pessimista, esta possibilidade colocada sob o prisma específico da Constituição de 1988, apresenta-se como potencialmente negligenciadora do sentido de unidade nacional que nela se entroniza. Isto em razão de que o requisito de governabilidade, ao nível nacional, pressupõe, *a priori*, a materialidade dos requisitos de governança, como instrumento de correção das perversidades inerentes ao processo de competição municipalista que venham a se manifestar. Requisito este, que se evidencia cadente ao Poder Central, ao reconhecer uma conjuntura de crise fiscal, com horizonte cíclico terminal indefinido.

Pelo exposto, das generalizações concernentes aos ciclos constitucionais centralizadores e descentralizadores relativos à sócio economia brasileira, cabe sustentar, através de um método comparativo, com o processo de formação das sócio economias nacionais européias, as seguintes conclusões:

- a) o princípio de coordenação política requerido na formação dos sistemas urbanos europeus, tal como destacado por Singer e por Barat, com o surgimento das primeiras cidades comerciais européias, foi essencial à integração nacional e à formação de mercados nacionais fortes, enquanto que no Brasil, a ausência dele<sup>210</sup>, durante todo o período colonial, constituiu um óbice a tal desenvolvimento. Isto induz à conclusão lógica, de que, no caso europeu, a coordenação política conduziu, aperfeiçoou, organizou mercados, criou identidades nacionais e estimulou a democracia participativa no macroespaço nacional. Ou seja, a centralização foi razão direta do fortalecimento do mercado e da construção da unidade nacional;

---

<sup>210</sup> Além dos já explicitados motivos e razões da exploração colonial portuguesa.

- b) no Brasil o foco centralizador, instaurado a partir da Constituição Imperial de 1824, ao deixar evidente a preocupação com a busca da unidade e da identidade nacional, foi confrontado pelo poder das oligarquias agrícolas acostumadas e afeitas ao modo dependente que comandou a economia colonial (maiores poderes conferidos aos estados). Assim, se coloca para o presente estudo um aspecto crucial da formação socioeconômica e política brasileira, referente ao fato de que os processos descentralizadores no Brasil atuaram no sentido de dificultar o fortalecimento do mercado interno e o reforço ao sentido de unidade nacional.
- c) Isto sugere, em contrapartida, numa análise mais acurada, uma conclusão, de que diferentemente do acontecido na Europa, os retornos freqüentes do foco descentralizador, ainda que tenham, no caso brasileiro, uma relação direta com o aprimoramento democrático e com a construção de economias urbanas mais fortes, ocultam os interesses das oligarquias locais que sempre se fortaleceram com regimes mais frouxos. Assim é que, ainda que esta seja uma trajetória possível, há que se destacar outra trajetória mais provável: a propensão da descentralização desenvolver clivagens espaciais e dar à busca de um aperfeiçoamento democrático um significado microespacial ou neolocalista. Este parece ser o grande desafio estabelecido pela Constituição de 1988, porque – sob o discurso de uma maior mobilidade e de uma maior eficiência gestora no nível local conferido pela descentralização – oculta-se o grande enigma relacionado à efetiva capacidade do Poder Central poder operar, quando necessário, como orgânico da unidade nacional e regulador do pacto federativo.

É, pois, a partir destas necessárias distinções e ressalvas, que deduz-se ser uma necessidade lógica na definição dos caminhos a serem trilhados pela sócio economia brasileira, a partir de 1988, a diretriz de uma dupla trajetória de crescimento. Parte-se do argumento lógico, de que se uma zelosa coordenação política foi necessária a um movimento de integração espacial e urbana na Europa, que consolidou mercados e nações, esta condição parece ser, então, um caminho irrecusável e ainda não trilhado pela sociedade brasileira. Por outro lado, ainda que pareça paradoxal, a trajetória descentralizante e estimuladora de gestões

urbanas mais desenvoltas e aprimoradoras da responsabilidade civil, deve ser um objetivo paralelo (embora de sentido contrário ao da primeira trajetória) e concomitante com ela.

A primeira, com a sua busca de aprimoramento da unidade nacional, possibilita a integração e a dinamização do mercado interno, via desenvolvimento das complementaridades inter-regionais e interurbanas. A segunda, desde que não condicionada pelo imobilismo do Poder Central, permite o desenvolver de um jogo, no qual a competição municipalista torna-se mais salutar e menos predatória à cidadania social, uma vez que o manto regulador do Estado Nação coloca-se em *stand by*, mas presto para ser acionado.

### **3.4.1 - Uma apropriação do debate mais geral como foco de análise das condições específicas da Reforma Constitucional Brasileira em 1988**

Ao presente estudo avulta sustentar que as irregularidades, os avanços e os recuos na ordem institucional e as conseqüentes alterações nos regimes políticos de estados nacionais como os latino-americanos, em especial, o Brasil, são conseqüências materializadas, via de regra, por uma busca de correção da trajetória histórica dessas sociedades nacionais. Expressas na inconstância de seus fundamentos constitucionais, típicos de uma frágil formação socioeconômica, que as deixam bem mais infensas aos desígnios externos e aos atavismos próprios de suas origens subalternas.

Isto posto, evidencia-se a necessidade de se adotar expectativas mais conservadoras quanto ao papel do Estado e à sua capacidade de revolver as próprias entranhas e definir, em moto exclusivo, o ajuste de suas funções à realidade da economia globalizada. A retórica consensual que aproxima as diferenças ideológicas e que adota um receituário padrão para corrigir as vicissitudes que afligem os estados nacionais, a par de consagrar medidas corretivas que, em tese, seriam aplicáveis indistintamente a economias de capitalismo dependente ou avançado, deveria merecer, no tocante às primeiras, uma análise mais crítica acerca de seu potencial de resolução. A qualificação virtual que referenda as diagnoses realizadas deveria ser cotejada mediante a adoção de uma linha divisória, que permitisse avaliar, com a máxima justeza, a qualidade real que tipifica o papel estatal. Dando visibilidade às áreas, setores e segmentos onde a ação das políticas públicas revela extrapolações ou amesquinhamentos da função estatal.

No caso específico do Brasil, *verbi gratia*, onde uma crise fiscal é interpretada, inclusive nos escalões da alta administração, como uma ameaça à governança e à

governabilidade, o discurso da redução do tamanho do Estado a um patamar de tamanho adequado e necessário, esvazia-se, no campo real, com o reconhecimento por parte das autoridades fiscais de que a arrecadação das receitas tributárias realiza-se de forma incipiente. Estudos da UNAFISCO<sup>211</sup> revelavam, há bem pouco tempo, que para cada real em tributos federais arrecadados pela SRF, mais de vinte e cinco centavos de real eram sonegados. Para um País que vem arrecadando nos últimos três anos cerca de 200 bilhões de reais/ano em tributos (a preços de dezembro de 2000), as contas das perdas decorrentes de sonegação e evasão fiscal, bem como de renúncia fiscal, beiram os 50 bilhões de reais/ano. Se a estes dados se adicionarem os 60 bilhões de reais de sonegação e evasão fiscal na Previdência Social<sup>212</sup>, as perdas totalizam 110 bilhões de reais. Esta situação configura, efetivamente, um setor da atuação estatal onde a eficiência e a eficácia das políticas públicas deixam a desejar e, mais ainda, dá ao tamanho da economia brasileira uma dimensão potencial ao seu PIB, a qual extrapola, em mais de uma vez e meia, o PIB oficialmente divulgado, considerada a relação entre a carga fiscal do Poder Central e este último.

A materialidade da governança, ao se construir sobre a capacidade do Estado gerar e gerir receitas deixa patente para este estudo, no caso do Brasil, que existem setores onde o discurso virtual acerca do tamanho estatal em vez de se encaminhar para a idéia de um enxugamento da máquina, aponta para a necessidade de uma ampliação do leque da fiscalização e arrecadação de tributos.

Assim, tal evidência, verificada no campo das receitas fiscais parece se estender para o das contribuições parafiscais, tipificando outra área da atuação estatal onde a eficiência da malha fiscalizadora é ineficiente e/ou incipiente. O que de per si, ante um reconhecido declínio generalizado do *welfare state*, até mesmo nas economias capitalistas avançadas, compromete, no caso do Brasil, a função estatal no tocante ao atendimento das demandas sociais.

Evidentemente que parecem existir impedimentos óbvios para que o Governo Central exerça seu direito e, sobretudo, o seu dever de, em atendimento aos princípios da universalidade e da capacidade contributiva consagrados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Código Tributário Nacional, de alcançar, pela malha da fiscalização, o maior número possível de contribuintes e ampliar as suas receitas. As metas a serem cumpridas com o FMI e com credores internacionais, colocam-se entre tais impedimentos, na medida em que a contenção do déficit público e o enxugamento da máquina estatal (item de uma reforma

---

<sup>211</sup> Ver Unafisco (2000)

<sup>212</sup> Ver Consultor Jurídico (2004)

administrativa do Estado), integram pacotes de acordos externos. Entretanto, não parece lógico abrir-se mão de um maior poder de fiscalização e de uma conseqüente e considerável ampliação das receitas fiscais e parafiscais, quando fica patente, pela lógica dos custos/benefícios, que o potencial de arrecadação, em termos de grandeza escalar, é, incomensuravelmente maior do que a despesa gerada com a ampliação da malha fiscal. Não se justificando esta renúncia de receitas.

Mais que isto, tal renúncia confere à enunciação de uma crise fiscal virtualizada e justificadora do discurso da Reforma do Estado uma dimensão bem menor que a efetivamente dimensionada no campo do real. É bem verdade que a tendência cadente da atividade econômica passa a ser uma realidade na economia globalizada, com as reconfigurações produtivas e os deslocamentos de capitais financeiros, (via fusões, incorporações e privatizações) em busca de mercados mais dinâmicos e mais remuneradores, evidenciando a necessidade de mais mobilidade e de mais flexibilidade ao papel estatal. Todavia, estes requisitos não engessam a sua faculdade de realizar receitas. Observando-se, inclusive que o princípio de equidade no tratamento a ser dado a cada contribuinte, não comete ao Estado a alternativa volitiva de tributar uma parte do universo de contribuintes. Ou de se omitir, no tocante a um esforço de identificar a base numérica e real de empresas e indivíduos com capacidade contributiva, e, assim, atingir a máxima eficiência na arrecadação tributária e parafiscal, entre outras.

Assim, as questões envolvidas pelo discurso da reforma estatal, no que se refere à governabilidade e à governança, pontos nodais da Reforma do Estado Brasileiro, ganham um relevo teórico que não parece estar sendo verificável no campo empírico. Se se entende e se apregoa que a governança é instrumentalizada pela capacidade econômico-financeira do aparelho estatal de prover mecanismos de ajuste, de controle e de moldagem das necessidades da sociedade civil e da regulação do mercado, então a tarefa da execução orçamentária, canal por onde adentram e escoam as fontes e os usos de recursos que materializam o raio de alcance das políticas públicas, vem sendo realizada de forma ineficiente.

Deste modo, o que se pretende enfatizar é que, mormente a discussão sobre a definição do tamanho adequado do Estado seja uma necessidade de ajustes a uma nova realidade econômica impactada pela globalização e pela reestruturação produtiva, há aspectos controversos, do ponto de vista mais pragmático, no receituário ideologicamente convergente de correntes de centro-direita e de centro-esquerda, no que respeita a se dimensionar,

realmente, o que são funções e capacidades exorbitantes e o que são capacidades e funções que apequenam e que aviltam o papel estatal.

Assim, a retórica de uma tendência declinante no padrão de governabilidade, embora pertinente ao enfoque mais amplo da questão do Estado como um tema a ser conseqüentemente considerado, analisado e incluído na agenda da reforma estatal, não impede o reconhecimento de que ele (o padrão de governabilidade) é uma função diretamente dependente do padrão de governança. Casos extremos de perda da governabilidade são demonstráveis, como no exemplo recente da Argentina, a partir de uma dedução lógica de que a geratriz do desequilíbrio das relações políticas encerra-se como uma conseqüência de um fato primeiro que é a perda da capacidade de governança. Governabilidade, em suma, assemelha-se ser recíproca de um cenário institucional legitimado pelo apoio da sociedade como um todo. Como tal presume-se ser estruturada, em termos, no mínimo, razoáveis, em uma base econômico-financeira e administrativa que assegure ao Estado um padrão de governança consentâneo com graus de eficiência e de eficácia gestora, que atendam, em termos majoritários, os encaminhamentos das necessidades e das demandas que derivam da lógica social da ação coletiva.

Assim, a função política, quer no nível executivo, quer no nível legislativo, oscila entre o mister de elaborar e o de executar as políticas públicas, nos termos em que estas atendam ao consenso mediatizado pela lógica da ação coletiva. Ou seja, nos termos em que a sociedade majoritariamente reconhece, na performance política, a identificação, pela média, do atendimento de suas necessidades. O baixo desempenho e o alcance de um nível crítico que ameaça a governabilidade, efetivamente, ao que indicam os fatos históricos na trajetória das economias latino-americanas, acontecem em situações em que o clamor social se transforma na retirada de um referendo à função estatal, na medida em que ela não mais consegue materializar tais desejos e necessidades coletivas.

Assim se parece a este estudo que a possibilidade de esgarçamento do tecido tramado pela articulação complexa de um sistema econômico, de uma realidade social e de uma instância política, inicia-se com uma gradual deterioração do pacto social. A qual, só se torna extremada, quando a ação coletiva se redireciona para um sentimento e para uma percepção majoritária de que as condições *ex ante* que referendaram o pacto não estão sendo, nem minimamente, atingidas.

Por estas razões, conquanto os anos 80, ainda que identificados como os anos de uma década perdida para o desenvolvimento da sócioeconomia brasileira, não tenham dado uma



maior visibilidade ao descontentamento social; a Constituição de 1988, como decorrência de uma mudança no quadro político brasileiro (abertura democrática, com o fim do regime militar), emergiu como necessidade de uma transformação nas bases da sociedade. Esta necessidade, mantendo-se represada através do arrepio às manifestações democráticas e à participação maior da sociedade na decisão sobre os rumos do País, ainda que assimilando uma gradual percepção internalizada de urgência de mudanças, parece ter sido mais lenta no mister de registrar todo um processo brusco e repentino de conhecimento de transformações externas. Haja vista que estas se produziram no mesmo átimo de tempo em que, internamente, a letargia provocada pela recessão econômica e pelo ostracismo comercial e financeiro imposto pelos credores internacionais e pelo FMI, desfocava o eixo das preocupações nacionais das questões externas, e o concentrava num processo de revisão da estratégia de planejamento compreensivo que tinha sido, até então, o móvel balizador da ação governamental do Estado Autoritário.<sup>213</sup>

Mesmo reconhecendo-se a participação ativa das economias dependentes, como o Brasil, na produção dos fenômenos que vieram de precipitar um quadro de transformações profundas na organização socioeconômica mundial (globalização e reestruturação produtiva), julga-se defensável a sustentação do argumento de que a crise dos anos 80 (somatória das crises do petróleo, dos bancos norte-americanos e do mercado financeiro internacional), para as citadas economias, operou um mecanismo de enclausuramento forçado. Para o Brasil, por exemplo, este fato se reforça com o recurso à moratória unilateral decretada pelo Governo Sarney aos credores internacionais.

Assim se parece, que num primeiro e crucial momento de observação e análise da difícil situação da sócioeconomia brasileira, o pendor pela Reforma Constitucional do Estado tenha consagrado o municipalismo como uma opção de redirecionamento político-administrativo inspirado em decisões internas deliberadas pelos Constituintes e despegadas, inicialmente, de influências políticas externas.<sup>214</sup> A convergir para esta tese, destaca-se, como força de argumento justificativo, as dificuldades orçamentárias do Poder da União, o desaquecimento da economia brasileira e a inflação galopante, que se consolidaram em meio aos planos de estabilização econômica no Governo Sarney e que deslocaram o eixo do que se convencionou denominar de planejamento compreensivo, característico do Estado Autoritário. O planejamento participativo, que se seguiu, ligado aos movimentos cívicos e de ativismo

---

<sup>213</sup> (AZEVEDO, 1998, *opus cit*)

<sup>214</sup> (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p. 318)

popular<sup>215</sup>, parece constituir-se num dos pontos demarcatórios e distintivos da Reforma Constitucional e de seu vetor descentralizante.

Todavia, não parece ser razoável desconhecer a concomitância de uma série de eventos paralelos, acontecidos na ambiência política internacional que já chamava a atenção do mundo para os problemas econômicos que passariam a afetar mais diretamente as administrações urbanas. A Convenção de Orleans,<sup>216</sup> em 1985, focava-se justamente na questão urbana, no atinente aos problemas que viriam, mais e mais, a incidir na esfera local, em virtude de um processo de reestruturação produtiva, em amplitude mundial, se articulando, sob os auspícios do capital financeiro internacional, de um modo mais ágil e mais agressivo, com as gestões urbanas e com a iniciativa privada, e “curto-circuitando” as suas interações com os poderes centrais nacionais. O poder de veto ou de aprovação dos interesses ligados ao capital transnacional, em termos de investimentos e interesses em um dado local, passou a ser, a partir de então, o indicador de sintonia da gestão urbana com os desafios crescentes de interagir de forma criativa e inovadora com a iniciativa privada, no mister de captar os recursos materiais, financeiros e os investimentos necessários ao desenvolvimento socioeconômico local.

A inviabilização de grande parcela do poder indutor do crescimento, outrora patrocinado pelo Poder Central, ocasionada pela crise fiscal que se abateu sobre os estados nacionais de capitalismo dependente ou avançado, deu margem a que os adeptos do liberalismo econômico (neoliberalismo) enxergassem nesse gargalo imposto ao papel estatal, uma fissura na estrutura reguladora do mercado e da sociedade civil, definida de modo peculiar por cada um dos estados em referência. É, pois, sob a ótica de uma conjuntura internacional que afeta as economias nacionais capitalistas, que não se pode desconhecer o grau de influência destes fenômenos sobre o quadro sócio-político brasileiro.

Do ponto de vista de influências políticas externas das reformas constitucionais promovidas na França, na Itália e na Espanha, que possam ter inspirado a Magna Carta Brasileira de 1988, não cabe também a pretensão de isolar esta possibilidade, em virtude de um considerável número de estudos realizados apontar, inequivocamente, para uma inclinação da Assembléia Nacional Constituinte incluir na agenda das reformas, os ensinamentos retirados destas experiências mais precoces vivenciadas na Europa.

---

<sup>215</sup> (LEAL, 1990, *opus cit*)

<sup>216</sup> (HARVEY, 1996, *opus cit*)

Porém, o que se vem de argumentar, é que uma condicionante de força maior – a falta de recursos financeiros para dar continuidade ao projeto do Estado Empresário<sup>217</sup> bancado pelos Governos Militares - veio de colocar o estrangulamento de um “*planejamento compreensivo*”, típico da fase do nacional desenvolvimentismo, como uma questão peremptória e determinante do ressurgimento do foco descentralizador e municipalista, consagrado em outros períodos da história republicana no Brasil. Neste sentido, o agente externo a provocar a inviabilização do Poder Central como patrocinador de um projeto nacional de desenvolvimento, originou-se da crise no mercado financeiro internacional, determinando que a possibilidade de continuidade do “*planejamento compreensivo*”, via opção pelo endividamento externo, havia se deparado com uma variável fora de seu controle. O histórico do endividamento interno (déficit público), da incapacidade interna de geração de poupança e de déficits nas balança comercial e de transações correntes, complementam, assim, o diagnóstico do imobilismo que tomou o Estado Brasileiro no primeiro lustro dos anos 80.

Deste modo, intenta-se eleger, em termos de pressupostos, dois focos distintos e justificativos a definirem os motivos da Reforma Constitucional Brasileira de 1988. O primeiro deles, decorreu de uma absoluta falta de opção interna da economia brasileira, no mister de definir uma geratriz de crescimento autônoma, fato este, mais que secular em sua história. Mercado interno fraco, endividamentos externos seguidos, modelo de desenvolvimento amparado hegemonicamente na captação de recursos externos, culminariam por levar o País a uma crise de credibilidade internacional. E parece residir, neste primeiro foco, a razão materialmente imposta para que a ênfase na reforma constitucional viesse a se colocar como uma superveniência interna a gozar de elevado grau de autonomia em relação à profissão do credo descentralizante que passou a vigorar, de forma hegemônica no mundo capitalista, a partir dos anos 80.

O segundo foco, como argumento do estudo, concorre com o primeiro foco, exclusivamente pela razão lógica de se colocar como uma ordenação externa que balizou as condições de acesso aos mercados comercial e financeiro internacional e que impôs processos de abertura e liberalização comercial às economias capitalistas em geral e a formação dos blocos econômicos. Assim deduz-se que os fenômenos relacionados ao primeiro foco imprimiriam um curso forçado à sócioeconomia brasileira, no sentido de se conduzir para a

---

<sup>217</sup>(BAER, 1996; GREMAUD, SAES e JÚNIOR, 1997, *op.cit.*).

reforma constitucional, independentemente da concorrência dos fatos e fenômenos externos relacionados ao segundo foco.

Metodologicamente, trata-se, portanto, de sustentar a tese de que existiriam duas objetivações distintas nos dois focos conducentes à descentralização. A primeira delas relacionar-se-ia ao desvencilhamento pelo Poder Central Brasileiro das incumbências inerentes ao planejamento compreensivo desacreditado pelo esgotamento das fontes de financiamento externo. Conseqüentemente, tratar-se-ia de deslocar para a esfera dos estados e, principalmente, dos municípios, a tarefa de um planejamento local, induzido pela gestão urbana em consonância com estímulos à participação popular e da iniciativa privada. Isto de forma a maximizar ou a otimizar a aplicação de recursos financeiros próprios e derivados (receitas originárias e derivadas, transferências e repasses constitucionais), diante de um pressuposto de que a visão da gestão local seria mais adequada para definir as suas prioridades. Considerada a conjuntura de um regime de administração de recursos financeiros cadentes, em face da crise fiscal, isto equivaleria ao raciocínio de que os efeitos negativos da crise iniciada na esfera do Poder Central seriam minimizados na esfera do poder local, com a definição de um quadro de prioridades sociais.

A segunda objetivação decorreria do reconhecimento da necessidade de redimensionamento do tamanho e do papel do estado, a partir da fenomenologia externa da globalização e da reestruturação produtiva. Em ambas, identifica-se a componente discursiva relacionada à questão da reforma ou da reconfiguração do tamanho do Estado-Nação ao padrão que se tornou assente e reconhecido como tamanho necessário. Este em oposição ao padrão denominado de tamanho mínimo que imperou nos anos 80. Entretanto, elas se distinguem por possuírem, na visão deste estudo, fundamentos que se digressam.

A primeira objetivação, ao tratar do problema material da descentralização como uma inerência da capitulação do Estado Empresário Brasileiro desfoca-se da questão relacionada a uma avaliação específica do tamanho do aparelho estatal, para concentrar-se no mister puro e simples de repassar encargos e atribuições. Neste sentido, a noção de tamanho se encaminha para um reconhecimento de que a estrutura do aparelho estatal prevalecente a 1988 era paquidérmica, noção esta, que lineariza o equacionamento do problema, através do enxugamento da máquina estatal.

Esta noção comporta, portanto, receber uma correção de tratamento não-linear do assunto, uma vez que, pelo o que foi mencionado e alertado em parágrafos anteriores, existem áreas ou funções ainda atribuíveis ao Governo Central que, em vez de encolhidas, deveriam

ser celeremente ampliadas. Sob pena de darem à crise fiscal brasileira uma dimensão bem maior da que ela efetivamente teria, se, por exemplo, a fiscalização tributária fosse ampliada. Da mesma forma, existem funções e programas estatais que devem estar superdimensionados e que poderiam ser enxugados ou extintos, desonerando as despesas orçamentárias.

A solução linear, tal como exposta, parece maximizar, em termos efetivos, o potencial de uma crise fiscal que, a rigor, deveria ser expressivamente menor, e que, sobretudo, retira do Estado Brasileiro a capacidade de definir objetivamente o seu tamanho real. Em outras palavras, intenta-se sustentar o argumento de que o tamanho de qualquer estado capitalista é função direta de sua capacidade de – respeitados os limites relativos ao princípio da capacidade contributiva das pessoas físicas e jurídicas e, resguardados os princípios constitucionais e legais que regulam o direito tributário, de alcançar a plenitude da base de contribuintes do país (Código Tributário Nacional, 1993). O fato do Estado omitir-se do alcance deste objetivo implica numa renúncia fiscal, que viola o princípio da equidade e da justiça social, ao permitir o enriquecimento, a concentração de renda e, sobretudo, por onerar impositivamente a uma maioria (a classe assalariada, em termos absolutos) e que é minoria (em termos de capacidade contributiva), no referente a fazê-la suportar o peso e os encargos de uma estrutura estatal a ser suportada por todos.

A segunda objetivação, que inclusive pelo próprio espírito da Reforma Constitucional foi utilizada como argumento oficial para justificar a redução do tamanho do Estado Brasileiro, deriva-se da visão generalizante que, a partir dos anos 90, erigiu a descentralização das funções estatais, como uma bandeira a ser seguida pelas economias capitalistas avançadas e dependentes. Nos termos em que, neste capítulo, entronizou-se a questão de um curso forçado a remeter o Poder Central Brasileiro à providência apriorística e repentina da redução do tamanho do Estado<sup>218</sup>, houve uma intenção de oferecer, como um argumento alternativo, a possibilidade da União ter se servido do debate internacional<sup>219</sup> acerca da descentralização, para utilizá-lo como pano de fundo a mascarar e a justificar a imediaticidade e o caráter irreversível da Reforma Constitucional, que internamente se impôs.

A discussão, no nível internacional, que se produziu acerca dos novos papéis e de uma nova estrutura adequada a um novo perfil de Estado, pode e manifesta-se ser logicamente interpretada de dois modos diferentes. O primeiro modo relaciona-se ao debate sobre o tamanho do estado nas economias avançadas, o qual, por justas razões, subentende, de um

---

<sup>218</sup> Por questões urgentes e internas, decorrentes do agravamento do déficit público e da crise fiscal.

<sup>219</sup> Alçado à condição de um fundamento virtual a ser seguido pelas nações capitalistas, no contexto de um requisito para a re-inserção nos novos modos de estruturação da sócio-economia mundial.

modo geral, a convergência para um sentido literal de redução do tamanho estatal, haja vista as condições grandiloqüentes do *welfare state* edificado nestas economias, principalmente nas européias e norte-americana, onde as funções do Estado Providência foram definidas no último quartel do Século XIX.

O segundo modo, obviamente, refere-se a um debate específico, para as nações de capitalismo dependente, para as quais a definição de um tamanho adequado do aparelho estatal ganha uma conotação mais híbrida e mais heterogênea, dado que para elas, do ponto de vista orçamentário, variam as necessidades de adequação das funções estatais. Uma necessitando ampliar as suas máquinas arrecadadoras ou seus raios de ação nas políticas públicas, outras necessitando reduzi-las, ou ainda, em condições específicas, nas duas direções. Não se trata, portanto, de um tratamento linear como o sugerido pelo recurso da lógica aplicada ao primeiro modo.

Não se trata, tão pouco, de desconhecer, em face da emergência do modelo de administração gerencial, que redimensiona o conceito de espaço público<sup>220</sup> e que requalifica e gradua os níveis da atuação estatal, a convergência de providências comuns e pertinentes, tanto às nações desenvolvidas, quanto às nações periféricas. O que avulta exponencial para o encaminhamento do fio condutor desta análise é o traço característico primeiro que as diferenciam, no sentido de que o inverso, ou seja, a busca de pontos de aproximação e de paralelos com as experiências descentralizantes recíprocas, mascaram, simplificam e distorcem – em detrimento da busca de um tamanho adequado e necessário da função estatal – os modelos, os programas e os projetos de reforma administrativa levados a cabo pelas economias dependentes.

É, pois, no campo das diferenças entre os dois modos, que se situa a preocupação maior deste estudo. Dado que, em sendo o processo descentralizador uma transformação que se constrói e se concentra, hegemonicamente, no foco municipalista<sup>221</sup>, parece restar claro que, para países como o Brasil, a transferência e repasse de recursos decorrentes de receitas tributárias concorrentes arrecadadas pelo Poder Central aos estados e municípios, podem estar conferindo ao diagnóstico da crise fiscal uma dimensão maior do que ela realmente teria. Ou seja, se no vértice da hierarquia houvesse uma preocupação primeira de contextualizar tal diagnóstico, em termos de um equacionamento e de uma avaliação real das potencialidades e capacidades de ampliação e de alcance das malhas fiscal e parafiscal na origem, o repasse teórico de uma capacidade materializada de maior autonomia financeira e de maior

---

<sup>220</sup> (BRESSER PEREIRA, 1997, *opus cit*; AZEVEDO, 1998, *opus cit*)

<sup>221</sup> Como base de reestruturação e redirecionamento da trajetória de desenvolvimento da sócioeconomia.

participação nas receitas tributárias concorrentes, não soaria ao município como uma transferência debilitada da qualidade da governança herdada.

Isto posto, cumpre sustentar, num nível de argumentação puramente lógico-dedutivo, que o reconhecimento oficial de condições precárias na infra-estrutura funcional dos órgãos responsáveis pela execução orçamentária da União, geram toda um ciclo causa/efeito. O qual justifica a tese de que a crise fiscal no Estado Brasileiro se deprime bem mais pelo discurso assimilado e generalizante da necessidade da ação transformadora e redutora da função estatal, do que pela ação pragmática da eliminação das arestas que impede a União de pôr em curso as condições para o exercício pleno do padrão de governança. Se é real, para o Brasil, o cenário de uma crise fiscal que é comum à totalidade das economias capitalistas, também emerge como verdadeira a constatação de que a falta de uma maior ação no sentido de avaliar o pleno potencial de governança do Poder Central<sup>222</sup>, dá pouca visibilidade à dimensão que, quantitativamente, ela alcança.

Assim, a força deste argumento, em termos de um primeiro foco de análise, converge, *a priori*, para uma confirmação da hipótese de que o repasse de funções pelo Poder Central e os maiores graus de autonomia financeira e administrativa conferidos pela Constituição de 1988 aos estados e municípios, revestem-se de um duplo caráter de precarização da qualidade incremental da governança transferida. Primeiramente, pelo marco teoricamente redutor das possibilidades inerentes à crise fiscal, já elencadas em vários estudos. Num segundo plano, à postura especificamente dogmática adotada pelo Poder Central, no sentido de optar, no referente à definição do tamanho do Estado Brasileiro, a metodologia de uma correção linearizada da estrutura estatal, o que corresponderia a uma redução literal no orgânico de pessoal e nas funções programáticas de seu aparelho. Como se argumentou, parágrafos atrás, este tratamento parece ser mais consentâneo com os recomendados para as economias de capitalismo avançado. Haja vista que as características de estados mais plenos, em termos de manutenção de uma estrutura de *welfare* (políticas estimuladoras do pleno emprego, estabilidade econômica, cenários econômicos não inflacionários, equidade fiscal e justiça distributiva, entre outros aspectos), no advento de uma crise, parecem apontar para uma via única, que seria a redução do tamanho do aparato estatal. A plenitude das funções atribuídas

---

<sup>222</sup> Através da ruptura com um procedimento conservador que consiste em compactuar com a elaboração de peças orçamentárias que, a despeito de estarem gravadas por impedimentos firmados em acordos externos (FMI e credores internacionais), subestimam e procrastinam a possibilidade efetiva de aumentos substanciais na arrecadação da União.

numa conjuntura de pujança socioeconômica justificaria, por si só, ao instalar-se a crise, a expectativa redutora.

Destarte, se se considerar que economias dependentes não comportam estruturas de estados plenos, então a extensão e a profundidade de uma conjuntura generalizada de crise no mundo, recomendam-lhes um reconhecimento prévio das áreas, funções e programas que carecem de ser, ou reduzidas, ou incrementadas, ou inalteradas, ou extintas, ou transferidas ou, ainda, reconhecidas como de interesse público, porém, melhor geridas, sob o foco da não competência estatal. Esta recomendação parece ser indispensável no tocante à identificação das áreas que propiciam ao Estado a razão instrumental e o grau de executoriedade de seu padrão de governança: a da formação das receitas próprias e a das receitas derivadas.

Deste modo, as análises e conclusões até agora processadas neste capítulo, mostram-se convincentes, no que respeita ao foco exclusivo da dinâmica instaurada pela descentralização, quanto à evidenciação das vantagens e desvantagens que ela confere ao poder local. Ou seja, no que se relaciona aos aspectos quantitativos e qualitativos que ela dispensa ao novo mister da gestão urbana e, mais contundentemente, no que se refere ao desafio, que ela explicita, da busca forçada de um fazer coletivo que se direciona, de forma diferenciada, para o desafio de gerir o urbano, num contexto de um maior afastamento do papel tutelar até então exercido pelo Estado Nação. No Capítulo 4 este assunto será retomado sob o vetor específico de verificações empíricas, que venham a respaldar ou infirmar o teor e o alcance das análises e argumentações sustentadas.

### **3.4.2 - A convergência teórica dos discursos de direita e de esquerda : ecumenismo ideológico ou conciliações forçadas?**

Não obstante, a existência do Estado, via de regra, origine-se das inconsistências<sup>223</sup> observadas nas duas vertentes extremas de pensamento contemporâneo (socialismo e liberalismo), ou seja, situe-se como um ente público submetido, indissociavelmente, às pressões de uma sociedade de estamentos (onde as desigualdades verificadas no regime de acumulação e de produção de bens e riquezas induzem a um regime de regulação que

---

<sup>223</sup> Uma vez que o moto de uma atuação de forças individuais a definirem uma lógica de ação coletiva que se equaciona no reconhecimento da preexistência de conflitos decorrentes de uma sociedade de classes diferenciadas, entre os indivíduos, por padrões de posse (ou não posse) de bens e direitos, por níveis desiguais de renda, de instrução e mesmo por critérios variáveis de racionalidade na definição de escolhas e satisfação de suas necessidades.



constitui o ser e o fazer da função estatal), no Brasil, esta manifestação foi muito tardia. Convergingo para esta visão, parece ser esclarecedora a conclusão de Fiori:<sup>224</sup>

“as iniciativas democratizantes e regulatórias das relações de trabalho e de proteção social só aparecessem em alguns poucos países latino-americanos que foram de fato, uma espécie de **dominions** informais da Inglaterra, caso da Argentina e do Uruguai. Mesmo nesses casos, o movimento de regulação e de proteção social nunca esteve associado a qualquer tipo de projeto nacionalista, enquanto no Brasil esse mesmo princípio ou movimento de proteção social só se manifestou de forma tardia, sobretudo depois de 1930. Só em dois momentos – entre 1930 e 55 e na década de 70 – pode-se dizer que houve convergência entre os movimentos de auto proteção nacional e o de regulação das relações sociais. Por isso o projeto de “construção nacional” ficou sempre inconcluso, e o nacionalismo foi sobretudo uma ideologia de intelectuais, militares, burocratas e de um pequeno segmento empresarial, “enquanto a ação do “princípio de proteção social” foi extremamente lenta e não seguiu a trajetória das revoluções democráticas e socialistas européias, nem as das modernizações autoritárias e “pelo alto”, ficando mais próxima da evolução secular dos Estados Unidos, com quem nossas elites já haviam partilhado – em sua Inconfidência Mineira – o sonho da criação de uma república escravocrata”.

Ainda que a concentração de poder regulador seja imanente à função estatal, flui, como uma consequência lógica, o entendimento de que o Estado foi uma instância produzida e instaurada pela busca do consenso na sociedade de classes. Ou seja, em tese o Estado é uma deferência que se exprime a partir da articulação entre o modo de produção que lhe é próprio, as relações sociais (patronais e trabalhistas) e o canal político que se origina da lógica social da ação coletiva. Assim, mesmo a despeito de cláusulas pétreas constitucionais que dão corpo ao edifício institucional do Estado e que lhe garantem o poder soberano da regulação do mercado e do controle social, ele se erige sobre as deficiências e virtudes de sua sociedade, de sua base econômica, de suas instituições políticas e, sobretudo, do materialismo histórico justificador de sua origem e de sua evolução no tempo.

Diferentemente, a trajetória constitucional no Brasil não se atrela, historicamente, a um gradiente político construído por força da exigência de uma sociedade de mercado que tenha exercido pressões para que se concretizassem os fundamentos de uma democracia econômica. Longe disto, ela foi desencadeada a partir das reivindicações de uma sociedade oligárquica, cujo desejo de autonomia para os estados integrantes da, então novel, república, representava a defesa dos interesses econômicos regionalizados de seus representantes, como exposto no capítulo, antecedente.

Caracterizando as políticas sociais como fragmentárias e emergencialistas e a legislação trabalhista e previdenciária como muito esparsa, até 1930, Medeiros salienta<sup>225</sup> que a efetiva implementação de um *Welfare State* no Brasil, mesmo não surgindo como

---

<sup>224</sup> (2001, *opus cit*, p.72-73)

<sup>225</sup> Usando recursos de análise realizados por Barcellos e por Draibe.

imperativo para a solução de problemas decorrentes de desequilíbrios entre oferta e demanda agregada,<sup>226</sup> a sua implementação, por vias indiretas, mesmo servindo a propósitos de legitimação do poder, deu o necessário encaminhamento para uma transição de economia primário-exportadora para economia industrial. Assim, ainda que explicita que o *welfare* ocorreu nas economias avançadas por conta de desequilíbrios nos mercados internos e que, no Brasil, não foram estas razões que o consolidaram como política de Governo, após 1930, Medeiros pareceu conferir à crise de 1929 uma dimensão menor, enquanto fenômeno a contribuir para a progressão dos desdobramentos deste papel estatal e para o surgimento de um mercado interno.

Pelo exposto, teve-se a intenção de demonstrar, por consequência lógica, que as razões que conduziram Estados nacionais a assumirem uma postura centralizadora, em termos político-administrativos, sobretudo, na implementação (países primário-exportadores) ou na ampliação (países industrializados) de uma política de *welfare*, foram impostas por uma conjuntura de crise que se abateu de forma indiscriminada sobre eles.

Os objetivos e as estratégias por eles utilizadas para vencerem a crise, embora semelhantes, diferiam, entretanto, em relação à materialidade das expectativas de suas realidades socioeconômicas e políticas. Superprodução e mercados consumidores plenificados por uma política de absorção de mão-de-obra para factibilizar um amplo mercado de consumo, constituíram uma realidade diametralmente oposta a de países incipientes na produção e no consumo interno, que buscavam criar as bases efetivas para um retorno ao crescimento.

Isto posto, cumpre destacar que a conjuntura de crise mundial que irrompeu nos anos 80 e 90, apresenta os mesmos descompassos relativos que diferenciavam países industrializados e primário-exportadores em 1929, ou seja, um país como o Brasil, por exemplo, atualmente, ainda não conseguiu ajustar-se a uma situação de pleno emprego de sua mão-de-obra. Do mesmo modo que para os países de capitalismo avançado o desemprego de hoje parece ser consequência de economias que superaram com a supremacia tecnológica a absorção de novos contingentes de força de trabalho, gerando o recorrente desequilíbrio entre oferta e demanda agregada, agravado pelo estrangulamento da capacidade de assimilação dos excedentes produtivos pelo mercado externo.

Assim, os dilemas permanecem os mesmos. Soluções reclamadas para excessos de eficiência produtiva e de redução relativa do uso de mão-de-obra, no tempo, para os países de

---

<sup>226</sup> Uma vez que os problemas relacionados à superprodução estavam relacionados ao setor externo da economia.

capitalismo avançado e de soluções reclamadas por ineficiências produtivas nas economias periféricas, no que respeita à ampliação do mercado de trabalho e uma perspectiva cadente de ampliar suas exportações. As alternativas e soluções a serem buscadas remetem ao antigo problema das relações estado e capital, entre capital e força-de-trabalho, entre estado e sociedade. No entanto, hoje, como no passado, apesar das soluções críticas prenderem-se a estímulos ao mercado interno e sugerirem novas moldagens nas mencionadas relações, as quais, genericamente, para sociedades nacionais centrais ou periféricas, teriam em comum o mesmo núcleo duro. Isto é, em termos de estratégias resolutivas (ou seja, a definição do grau de intervenção estatal), as especificidades dos problemas continuam a merecer análises mais cuidadosas. Mormente porque, a atual convergência de interesses a unir apologistas do ideário neoliberal e ideólogos de centro-esquerda<sup>227</sup>, parece acontecer sob o signo de um impasse na diretriz do capitalismo internacional, que pode consolidar, caso se confirme uma instância crítica de caráter terminal, a postulação ecumênica na cristalização de uma social democracia (ou de um capitalismo social). Não obstante, porém, a estratégia deste encaminhamento, pode ser um recurso revestido do caráter precário e transitório, até que surja uma nova alternativa ao capitalismo, o que transforma esta aparente capitulação numa conciliação forçada, a unir provisoriamente tal convergência ideológica.

---

<sup>227</sup> (BRESSER PEREIRA, 1997)

## **Capítulo 5 - A Descentralização Política e seus impactos sobre os entes federados: uma análise nos três níveis de atuação estatal**

O presente capítulo trata de um quadro referencial de confrontações teóricas e empíricas, com vistas a contextualizar de forma mais pragmática, a consistência e a coerência dos argumentos que vêm construindo a base de todo o processo de descentralização política, iniciado com a Carta Constitucional de 1988. Bem como de seu seqüenciamento, a partir dos aditamentos, supressões e alterações nos dispositivos legais insertos nas leis ordinárias, decretos, decretos-lei, etc, que buscaram, e buscam, dar ao processo de Reforma do Estado Brasileiro, em teoria, um padrão consentâneo, ajustado, atualizado e corretivo das discrepâncias verificadas ao se realizar a transição do planejamento para o curso da ação política, materializado na política fiscal e na execução orçamentária de receitas e despesas.

Neste sentido, a análise a ser realizada se escuda na observação de fatos e de mudanças no curso da ação política que se formou a partir de 1988, utilizando-se do recurso da inferência lógica na confrontação dos fundamentos teóricos que encarnaram o espírito reformista da Assembléia Constituinte com as evidências empíricas que, posteriormente, abrigaram as acomodações que se fizeram necessárias. Acomodações estas, que foram decorrentes, primeiramente, da ruptura do pacto político que cimentou as bases para a nova Lei Magna, e, subseqüentemente, de um inevitável cotejamento com as experiências descentralizadoras realizadas no ambiente internacional e de uma óbvia avaliação do curso interno que o processo de reforma político-institucional ia delineando.

Deste modo, objetivando uma coerência com a linha de argumentação que o presente estudo firmou no capítulo introdutório, busca-se confrontar as premissas expostas naquela ocasião com os fatos demonstráveis e justificadores de todo o processo tendencial que a reforma do Estado Brasileiro percorreu, a partir de 1988. A qual se iniciou com a idéia majoritária de redução gradativa da função estatal na condição de Estado Social Burocrático de inspiração weberiana, que se encaminhou para a do Estado Mínimo de inspiração neoliberal e que, posteriormente, a partir de meados dos anos 90, evoluiu para um entendimento de que o paradigma ideal seria o do Estado Adequado ou Necessário. Este último, resultante de uma convergência de posições que uniu partidos de uma posição de centro-esquerda mais pragmática.<sup>228</sup> Em meio a este curto périplo de mudanças, inserem-se novas configurações teóricas que, a um mesmo tempo em que pregam um inescusável grau

---

<sup>228</sup> (BRESSER PEREIRA, 1997, p.9-20)

adequado de intervenção estatal na economia, criam novas ficções político-jurídicas. Estas vêm de alterar substancialmente o papel do estado na gestão e execução da *res publica*, inserindo uma lógica de raciocínio, que além de bastante complexa, tem o condão de recriar um dilema de origem, a que a pesquisa se referiu no Capítulo 3, ao estabelecer uma nova esfera de articulação na relação público/privado. A qual cria a ficção do terceiro setor. Ou seja, um ambiente no qual a provisão de certas demandas públicas escaparia ao escopo da ação estatal, e se transformaria em destinação objetiva de uma área de atendimento estritamente pública, mas não-governamental.<sup>229</sup>

É, pois, em meio a esta corrente de progressões que vem alterando e ajustando o novo ciclo descentralizante aos parâmetros e aos resultados alcançados a partir das experiências externas e dos desempenhos alcançados no próprio laboratório em que se converteu a reforma do Estado Brasileiro, que se intenta discutir, aclarar e testar algumas questões relevantes e inscritas na temática analisada. Referidas questões ganham relevância para este estudo, na medida em que podem destituir-se, ou das virtudes, ou dos defeitos que se lhes foram atribuídas, ao longo dos quase três lustros de implementação das citadas reformas.

Assim, a linha de investigação adotada privilegia um processo de confrontação da lógica da argumentação teórica que dá sustentação racional a cada uma das citadas questões de ordem, com a missão paralela de buscar nas observações empíricas, as bases materiais para, alternativamente, ou refutar, ou relativizar, ou endossar, ou, ainda, imprimir juízo parcial acerca de seus méritos ou de suas deficiências. Isto não implica, necessariamente, em destituir fundamentos antigos ou em estabelecer novos fundamentos. Mas, tão somente, em introduzir uma postura parcimoniosa, ou mesmo conservadora, no tocante a evitar-se uma propensão, ou um apelo fácil, a se adotar como generalizáveis, certas leis sociais, certos procedimentos políticos ou mesmo certas experiências, que perdem muito de seus poderes explicativos, justificativos e meritórios, quando aplicados a contexturas políticas, sociais e econômicas diferenciadas.

O trabalho de verificação e de confrontação dos postulados que direcionaram a fase descentralizadora iniciada em 1988, com as premissas assumidas pelo presente estudo e apresentadas no Capítulo 1, desenvolve-se em três níveis distintos. No primeiro nível, o foco de verificações se volta para a ambiência político-institucional prevalecente no círculo exclusivo do Poder Central, num corte temporal que abrange os anos que antecedem e que se sucedem à vigência da Carta de 1988. Neste primeiro nível a intenção foi a de testar os

---

<sup>229</sup> (BRESSER PEREIRA, *op. cit.* p.21-35)

fundamentos que justificaram a descentralização política como alternativa de saída para a crise fiscal do Estado Brasileiro, bem como de verificação de suas postulações virtuosas, no tocante a uma melhora nas condições de governabilidade<sup>230</sup> conferidas aos três níveis de execução das políticas públicas (União, Estados e Municípios). Estas verificações guardam coerência com o primeiro pressuposto do estudo, tal como foi exposto na Introdução: busca-se demonstrar que a reforma constitucional brasileira de 1988 foi uma resultante de determinações complexas. Parte originada de uma combinação mais recente de fenômenos internos (a crise de governança e de governabilidade dos Governos Militares) e externos (reestruturação produtiva mundial e internacionalização dos mercados financeiros). Parte decorrente de um padrão repetitivo de intervenções assimétricas pelo Estado Brasileiro (ora sublimando a sua função política, ora excedendo no seu papel de agente econômico e de regulador das imperfeições de mercado), que vem culminando sempre com um ápice de crise de governabilidade e de inauguração de novo ciclo na política.

No segundo nível, o foco das preocupações do estudo se volta para a verificação, quer no nível teórico, quer no nível empírico, de fundamentos que deram ao processo de reforma do estado a conotação de um canal descendente de atribuições e de funções ampliadas em direção aos estados e, principalmente, aos municípios. A intenção neste nível é a de avaliar, teórica e materialmente, as condições em que as formulações idealizadas transformaram-se em respostas concretas. Neste sentido, tal procedimento guarda conformidade com a segunda premissa formulada por este estudo, tal como foi apresentada no capítulo introdutório, ou seja: se os ordenamentos externos vinculam países de economia dependente, como é o caso do Brasil, a uma condição de inserção passiva na sócio economia globalizada; então as mesmas condicionantes impostas ao País se rebatem, com maior ou menor intensidade, sobre as frações menores do território nacional.

O terceiro patamar de investigações volta-se para uma análise mais específica centrada na ambiência local (e que mais de perto interessa ao presente estudo), uma vez que foi sobre esta que recaiu o peso de uma maior responsabilidade social e político-administrativa imputada ao gestor urbano. Neste nível a intenção do estudo direciona-se para verificações de caráter qualitativo e de caráter quantitativo, com vistas a se poder discutir, analisar e avaliar, nos curso destes quinze anos de trajetória mutante do processo de reformas do Estado, os

---

<sup>230</sup> “Governabilidade é o poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta”. (Bresser Pereira, *opus cit*, p.19). Ver também (CASTRO SANTOS, 1996, p.1-19)

resultados alcançados e suas conformidades e acertos com as orientações gerais que impregnaram a Carta Constitucional de 1988. Neste caso, a RMR é tomada como laboratório de verificações, a partir da análise de desempenho de alguns municípios (Recife, Cabo, Olinda e Itapissuma) que representam a totalidade de municípios que compõem a sua configuração de espaço conurbado e complexo. Estas verificações são consentâneas com a terceira premissa principal enunciada por este trabalho de tese, também apresentada no capítulo introdutório, ou seja: se a ênfase no poder municipalista, consagrada pela Constituição de 1988, ao ser implementada ante evidências de uma crise fiscal produzida, ao nível da fenomenologia complexa descrita na primeira proposição, a qual se abateu sobre o Estado Brasileiro, então ela (crise fiscal) se constitui num agente potencializador de desequilíbrios socioeconômicos preexistentes entre municipalidades que integram o espaço metropolitano recifense e sobre as gestões urbanas.

Isto posto, passa-se, na seção em seqüência, ao primeiro nível de análise e de investigação, relativo aos fundamentos que constituíram *la raison d'être* da Nova Carta Constitucional Brasileira

### **5.1 – O Estado Brasileiro Pré e Pós 1988: inferências quantitativas e qualitativas acerca do processo de mudanças: “retórica política x ação política”**

Os argumentos e os fundamentos que justificaram a mobilização da sociedade brasileira, no sentido de referendar um novo Poder Constituinte, sem embargo, eram consentâneos com as aspirações coletivas de reestabelecimento pleno de um regime democrático de governo e de uma nova ordem social e econômica. Também evidencia-se convincente considerar que os processos descentralizantes ocorridos na Europa (França, Itália e Espanha) exerceram grande influência sobre a lógica social que conduziu o zelo da constituinte pelo foco neolocalista que distingue a atual Constituição Brasileira.

Conquanto, tais mudanças se justifiquem por considerações meritórias louvadas, em muitos casos, nas experiências internacionais, bastante sopesadas na elaboração da nova Carta, elas são passíveis de uma avaliação de expressão puramente material, no tocante às suas coadunações com a experiência brasileira. As evidências fáticas colhidas das citadas experiências podem fornecer juízo avaliativo acerca das respostas conferidas aos padrões de governança resultantes, os quais, sem dúvida, guardam relação estreita com os padrões de governabilidade que deles se derivam.

Por estas razões, esta seção cuidará de analisar, num primeiro momento, os aspectos quantitativos que conferem ao substrato das mudanças descentralizadoras, a faculdade de um julgamento objetivo e real acerca dos resultados alcançados. Cumpre acrescer que não se tratará de uma verificação ampla acerca dos padrões de governança<sup>231</sup> e de governabilidade alcançados pelo Poder Central, mas, precipuamente, de avaliar em que condições efetivas o Estado Brasileiro vem se desincumbindo de seu mister constitucional e repassando aos estados federados e, principalmente, aos municípios, as transferências e as repartições dos recursos financeiros constitucionalmente reservados a estes. Parte-se, pois, do princípio consensualmente aceito de que a análise de mérito e da força retórica das políticas postas em ação para a reconfiguração do Estado Brasileiro, desde 1988, é posta à prova, na medida que os aspectos quantificáveis e os aspectos mensuráveis, extraídos da prática política (execução orçamentária), corroboram ou desmentem certas qualidades atribuídas ao grau de governança.

O processo de análise descrito inicia-se com um apanhado das receitas arrecadadas, e das despesas realizadas, no âmbito federal, e das transferências de recursos financeiros efetivadas pela União em direção aos estados e municípios. Os cortes temporais para a análise, cobrem, na medida do possível, o maior número de observações disponíveis, abaixo e acima do ano de 1988, considerado como o ponto de referência para as comparações necessárias. Tal preocupação deve-se ao fato de que, sempre que possível, este estudo valeu-se do método estatístico (teoria da correlação e análise de regressão) para dar maior consistência às suas conclusões, o que implicou no uso de um corte temporal amplo, que assegurasse os graus de liberdade necessários à validade das conclusões, acerca dos resultados alcançados antes e após 1988.

As análises referentes a um primeiro nível de verificações servem-se, primeiramente dos registros contábeis agregados referentes às receitas arrecadadas, às despesas realizadas e às transferências ou repasses constitucionais e voluntários efetuados pela União. Intenta-se, nesta primeira etapa, avaliar a natureza mais geral do processo de reforma do Estado Brasileiro, no que respeita às diretrizes que almejou imprimir à busca de uma saída para a sua crise fiscal, via descentralização político-institucional. Isto, em face de teses que apostavam em regimes políticos mais flexíveis, com estruturas administrativas mais enxutas e mais fluentes, a partir da deferência aos membros federados (estados e municípios) de repasses de

---

<sup>231</sup> Governança é definida como sendo a capacidade que o Estado detém “para tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução.” (BRESSER PEREIRA, *opus cit* p.19). Ver também (CASTRO SANTOS, 1996, p.1-19)



atribuições, de encargos e de recursos financeiros relativos à satisfação das necessidades públicas.

A dupla crença na possibilidade de superação da crise de governabilidade e de descoberta de uma nova fórmula para direcionar o desenvolvimento socioeconômico nacional - via municipalismo - assumida pelo Governo Federal e pela Assembléia Nacional Constituinte, após o processo de abertura democrática, serve de mote para justificar neste estudo o exame mais geral acerca da convergência das intenções com os resultados.

O móvel a conduzir esta análise assenta-se no princípio de que a descentralização política e institucional foi uma resultante do jogo político que se processou após a queda do Regime Militar, e que se materializou efetivamente por uma lógica de ação coletiva que legitimou a Assembléia Constituinte e referendou a correção de trajetórias de desenvolvimento. Deste modo, neste processo que se legitima pelo contrato social (Constituição) parecem estar presentes os quatro elementos essenciais à configuração ideal das vontades e necessidades coletivas: o subjetivo, o objetivo, o jurígeno e o formal.

O subjetivo está expresso no ato constitucional da representação política (a Constituinte), que assumiu a responsabilidade de expressar a vontade coletiva de pessoas físicas e jurídicas, manifestadas pelo sufrágio eleitoral. O elemento objetivo se delineia quando as vontades declaradas das partes elegem os objetos ou matérias de seus interesses. O elemento jurígeno constitui o amálgama ou solda dos outros dois elementos já definidos (o subjetivo e o objetivo), formalizando o consentimento das partes interessadas, constitutivo dos direitos e deveres individuais e coletivos, inclusive, dos entes públicos, o qual imprime dinamicidade e curso à ação política.

Insere no elemento jurígeno, a faculdade ou prerrogativa da competência exclusiva para criar tributos não repartíveis entre os entes federados, concede à alçada federal uma possibilidade efetiva de alteração do ordenamento jurídico-constitucional estatuído originalmente na Constituição de 1988. O elemento forma constituiria o requisito mais manipulável e menos vinculado ao contrato social, uma vez que a definição dos meios e instrumentos a viabilizarem o acordo de vontades, via de regra, é apartada da Lei Maior e subestabelecida pelo instituto da via ordinária (legislação complementar e leis menores emanadas no curso normal do processo legislativo). Não obstante, ainda que o elemento forma seja definido geralmente pelas leis menores, parece ser esta característica que confere um padrão adaptativo e mutante ao curso da ação política, nestes quinze anos de reforma constitucional.

Assim, as possibilidades abertas pela inscrição de consentimento deferido (direitos) ao Estado para criar tributos e a flexibilidade para formalizar o curso da ação política de um modo desvinculado da Lei Maior, colocam-se para este estudo como fatos fragilizadores das forças do elemento jurígeno e do elemento forma, atacados que são pela excepcionalidade de tratamento que a própria peça constitucional confere ao Estado. Resulta daí que a descentralização político-institucional, ao buscar alcançar em sua instância finalística ou objetiva, a realização das necessidades públicas, não pode ser analisada de modo completo se não se a considera como produto final viabilizado por um circuito que iniciado na esfera eminentemente política, transubstancia-se na essencialidade puramente material de uma política fiscal. A qual lhe provê os meios e recursos para que possa tornar-se visível e avaliável, qualitativa e quantitativamente. E é justamente pela análise da execução orçamentária (aplicação dos recursos), inerente a uma política orçamentária, e pela análise da carga fiscal, inerente a uma política tributária, que a pretensão deste capítulo, volta-se para verificar desvios, mudanças e inconsistências nos rumos tomados pela descentralização.

Num segundo momento, busca-se numa análise mais específica do processo de execução orçamentária relativo à classificação funcional-programática, avaliar as questões relacionadas ao discurso encampado pela Constituição de 1988, concernente ao tamanho e ao papel intervencionista do Estado na Economia. Uma vez que dados e informações sobre programas, projetos e atividades do Poder Central, no curso das reformas, podem fornecer evidências acerca da consentaneidade das teses então defendidas. Entre elas, as questões relativas ao possível encolhimento da função estatal, suscitadas, em grande parte, pelo reconhecimento de uma crise que se emaranhou nas teias da história sócio-política brasileira recente. A qual evoca como elementos justificadores, ora os percalços de uma política governamental interna que deu visibilidade a uma crise financeira, ora a uma questão imperativa do ordenamento capitalista mundial, que delimitou, inicialmente, de forma redutora, a área de atuação do espaço estatal, encerrada na camisa de força de uma crise fiscal de identificação generalizada na economia global.

Posteriormente, influências externas, mescladas ao prurido de reformas que vem assolando a cena política brasileira desde 1988, passaram a caracterizar uma reorientação de cunho mais expansivo da atuação estatal, mas reconhecendo que a publicização de certas atividades prescindia do atributo de reconhecê-las como afetas, do ponto de vista executivo, à gestão estatal. Por estas razões, a segunda etapa desta primeira seção do capítulo empírico, cuidará de examinar pela via da destinação da receitas e da realização de despesas, os

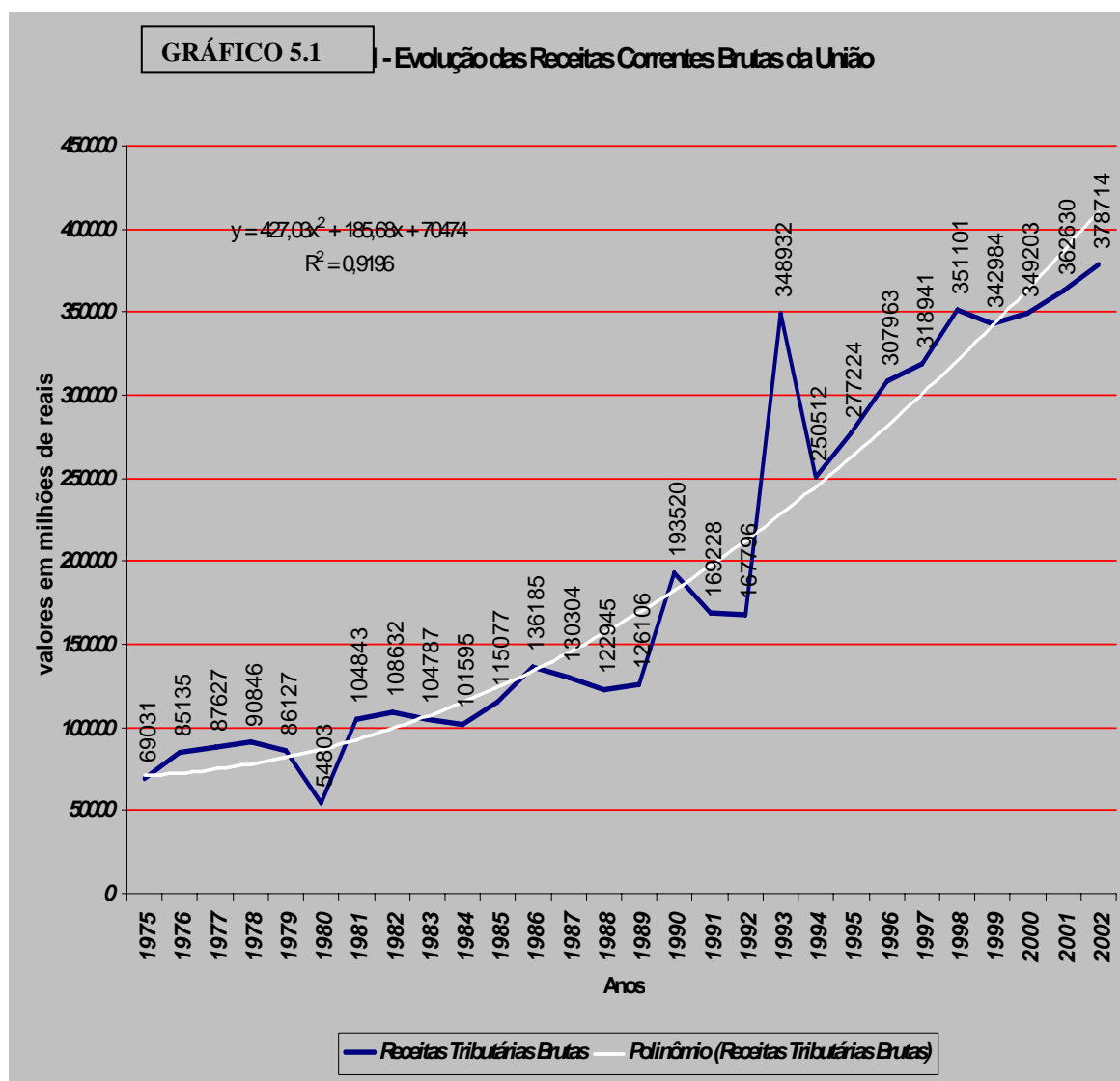
desdobramentos efetivos da busca de adequação a estas variantes que nortearam a trajetória do estado Brasileiro, a partir de então.

Isto posto, inicia-se a análise dos dados agregados relativos à execução orçamentária da União, tal como explicitado anteriormente.

### **5.1.1 - A descentralização política sob o foco analítico da execução orçamentária da União**

#### **5.1.1.1 - Uma análise segmentada dos rumos da execução orçamentária pré e pós 1988**

O GRÁFICO 5.1, em seqüência, demonstra a evolução das receitas correntes brutas da União. A rubrica em tela compreende, no plano de contas governamental: a receita tributária com impostos, taxas, contribuições sociais e econômicas e transferências. Os dados que serviram de base à elaboração deste e dos demais gráficos expostos em seqüência integram as Tabelas I e II, que compõem o anexo a este trabalho e foram obtidos de órgãos vinculados ao planejamento e à execução orçamentária do Governo Federal, tais como IPEA, STN, BNDES e SRF. Os valores neles referenciados estão expressos a preços constantes, relativos a dezembro de 2000, a partir da série de deflatores implícitos disponibilizada pelo IPEADATA.



Fontes : IPEADATA, STN/MF

Obs: Dados a preços de dezembro de 2000 – (Deflacionados pelo IGP- DI)

A simples observação do Gráfico permite concluir que as receitas correntes brutas arrecadadas pelo Poder Central apresentam, em termos médios, uma trajetória ascendente ao longo dos anos, entre 1975 e 2002. A linha de tendência (cor branca) corrobora a trajetória ascensional. Os pontos situados na curva de receitas correntes (cor azul marinho), localizados acima da linha de tendência, deixam perceber que entre 1976-1979, 1981-1983, 1986, 1990 e 1993-1999, tipificam períodos, ou anos isolados, em que a tendência de crescimento das citadas receitas foi crescente e acima da média geral dos pontos cobertos pela curva de tendência. De modo inverso, os pontos situados abaixo da linha de tendência, caracterizam períodos ou anos em que o crescimento médio das receitas correntes tendeu a se situar abaixo da média ostentada para todo o período (1975-2002). Não obstante, mesmo situando-se abaixo da linha de tendência, é possível perceber que a partir de 1992, observa-se uma

propensão a crescimento firme, que se mantém até 1998, declina em 1999 e se recupera em 2000, 2001 e 2002.

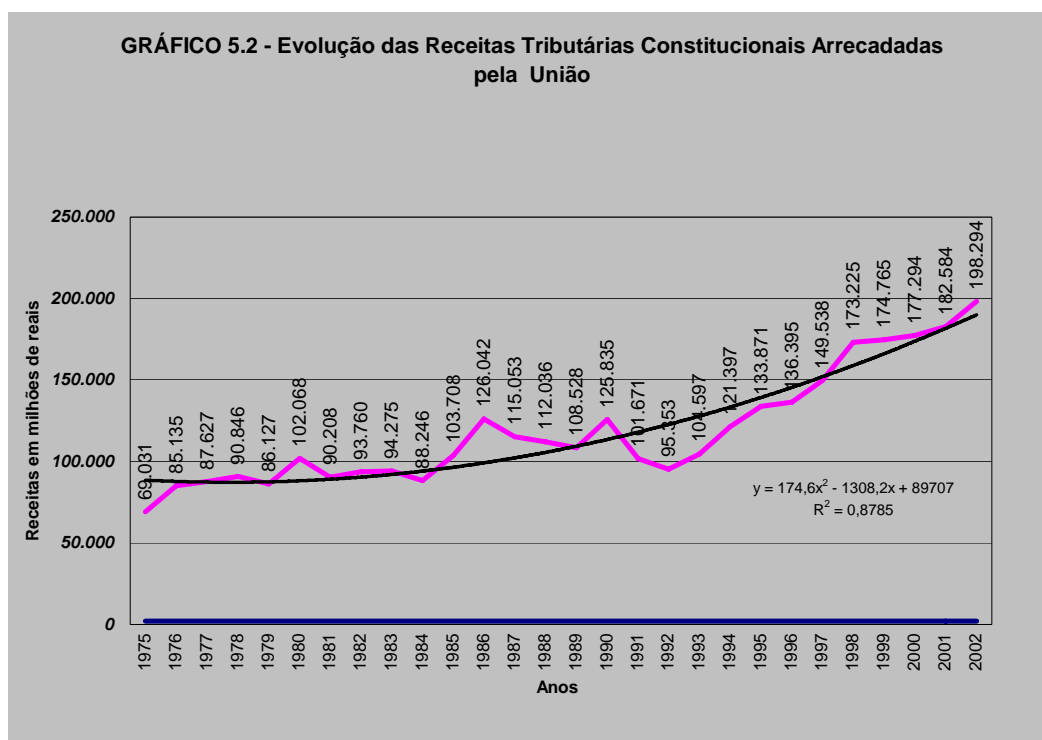
A busca de referenciais explicativos para configurar o que se apregou ser uma crise fiscal do Estado Brasileiro, a partir de 1985, de fato se justifica em parte pelos antecedentes de impactos gravosos assinalados pela segunda crise do petróleo (1979) e pela crise bancária norte-americana de 1982. Deste modo, entre 1981 a 1985, como observado no gráfico, verifica-se um período de comportamento declinante na realização de receitas, o que, em parte, pode ser explicado pelo impacto provocado pela mencionada crise do petróleo, que trouxe consigo uma retração na atividade econômica do País, haja vista a forte correlação existente entre o modelo de desenvolvimento assumido no Regime Militar e a dependência a financiamentos externos para sustentá-lo.

As mudanças no mercado financeiro internacional, por conta da crise do petróleo e da crise bancária norte-americana de 1982, representaram para o Brasil o estancamento das fontes de financiamentos externos essenciais ao processo de expansão da matriz industrial brasileira. A consequência óbvia de uma retração no nível da atividade econômica, *per si*, reflete-se, em se mantendo inalteradas as políticas tributárias, numa perda qualitativa e quantitativa da realização de receitas por parte do Governo Central. O período antecedente de 1975-1981, a despeito de registrar as dificuldades e a necessidade de definição de prioridades no Governo Geisel, objetivando contornar os impactos da primeira crise do petróleo, revelou-se favorável à expansão da arrecadação de receitas. Uma vez que estas saltaram de 69.031 milhões de reais, em 1975, para 86.127 milhões de reais, em 1979 (ver gráfico), o que representa uma taxa de crescimento geométrico médio da ordem de 5,7 % a .a . O ano de 1980, que assimila o impacto do segundo choque ocorrido em 1979, mostra um nível declinante de receita de 54.803 milhões de reais.

O período compreendido pelos anos de 1981 (receita de 104.843 milhões de reais) e 1988 (receitas de 122.945 milhões de reais), demonstra uma quase regularidade na alternância de resultados financeiros expansivos e declinantes. Os anos limites citados pontificam, para o período, uma taxa de crescimento médio geométrico da ordem de 2,3 % a.a.. É de se observar que o referido período tem como divisor de águas o ano de 1988, ou seja, o ano em que se dá início a um novo contexto de política descentralizante, cujos reflexos vão se manifestar no ano seguinte. De fato, o ano de 1988 registra uma recuperação da arrecadação global da União, recuperação que se repete nos anos de 1989 e de 1990, aos quais se segue um declínio em 1991. A partir de 1992, conforme se observa no gráfico, há um indicativo de crescimento

contínuo das receitas correntes arrecadadas pelo Poder Central, o qual requer um processo de análise mais abrangente para encontrar os elementos justificativos para um tal desempenho.

O GRÁFICO 5.2, a seguir, constitui um referencial elucidativo para esclarecer este desempenho, posto que dá conta da evolução da principal fonte de receitas do Poder Central e base de sustentação para que este cumpra o seu mister constitucional de prover os estados e municípios com recursos financeiros: as receitas tributárias brutas constitucionalmente compartilhadas. A linha de tendência no gráfico (cor branca), indica um comportamento em média crescente para as citadas receitas.



Obs: exclusive as contribuições sociais e a CPMF

Fontes : IPEADATA, STN/MF

Obs: Dados a preços de dezembro de 2000 – (Deflacionados pelo IGP- DI)

A simples observação do gráfico em apreciação, em virtude das performances alcançadas, incitam questionamentos oportunos e pertinentes, como por exemplos: seria tal evolução das receitas tributárias uma forma inconteste de tendência à superação da tese da crise fiscal, diagnosticada no início dos anos 80? Este desempenho, em anos mais recentes e a partir de 1992, vem se refletindo, em termos de uma participação mais ampla do Poder Central no atendimento das demandas sociais e expansão do raio de ação das políticas públicas ao seu encargo? Este desempenho pode ser associado a uma constatação de participação mais ampla e de maior cumplicidade e zelo da União para com as unidades federadas (estados e municípios) e para com a preservação do pacto federativo? Ele é

consentâneo com o discurso de que é no reforço da governabilidade e da governança das gestões locais que reside a alternativa para vencer a crise e para retomar o desenvolvimento sócio-econômico nacional?

Assim, a TABELA 5.1, em seguimento, demonstra a evolução das “receitas tributárias líquidas” arrecadadas pela União no período 1986-2002, após o repasse das transferências constitucionais efetuadas pela União a Estados e Municípios, as quais se colocam como um primeiro passo para o processo compreensivo das questões suscitadas no parágrafo anterior. Em virtude da indisponibilidade de dados relativos às transferências constitucionais de anos anteriores, as séries apresentadas envolvem um corte temporal mais curto de observações. As receitas ora consideradas constituem um subgrupo (do grupo “receitas tributárias brutas”) que abrange, exclusivamente, as receitas líquidas com impostos, taxas e contribuições fiscais e parafiscais (orçamento de seguridade).

**TABELA 5.1**

Evolução das Receitas Tributárias Brutas, das Transferências  
Constitucionais e das Receitas Tributárias Líquidas da União

ANOS	Rec.Tribut. Brutas <sup>1</sup> (A)	Transferên. Constit. (B)	C=A/B %	Rec. Tribut. Líquidas <sup>1</sup> D = (A - C)	E = C/A %
1.986	126.042	29.121	23	96.921	77
1.987	115.053	23.830	21	91.223	79
1.988	113.851	19.824	17	94.028	83
1.989	109.509	16.338	15	93.171	85
1.990	189.177	27.569	15	161.608	85
1.991	155.255	23.343	15	131.912	85
1.992	176.299	21.836	12	154.463	88
1.993	195.094	24.881	13	170.213	87
1.994	210.140	23.693	11	186.447	89
1.995	235.954	28.328	12	207.626	88
1.996	247.965	29.650	12	218.315	88
1.997	263.289	32.144	12	231.145	88
1.998	281.272	36.476	13	244.796	87
1.999	289.907	38.190	13	251.717	87
2.000	291.014	37.196	13	253.818	87
2.001	299.424	38.424	13	261.000	87
2.002	324.295	40.641	13	283.654	87

Fontes : IPEADATA, STN/MF

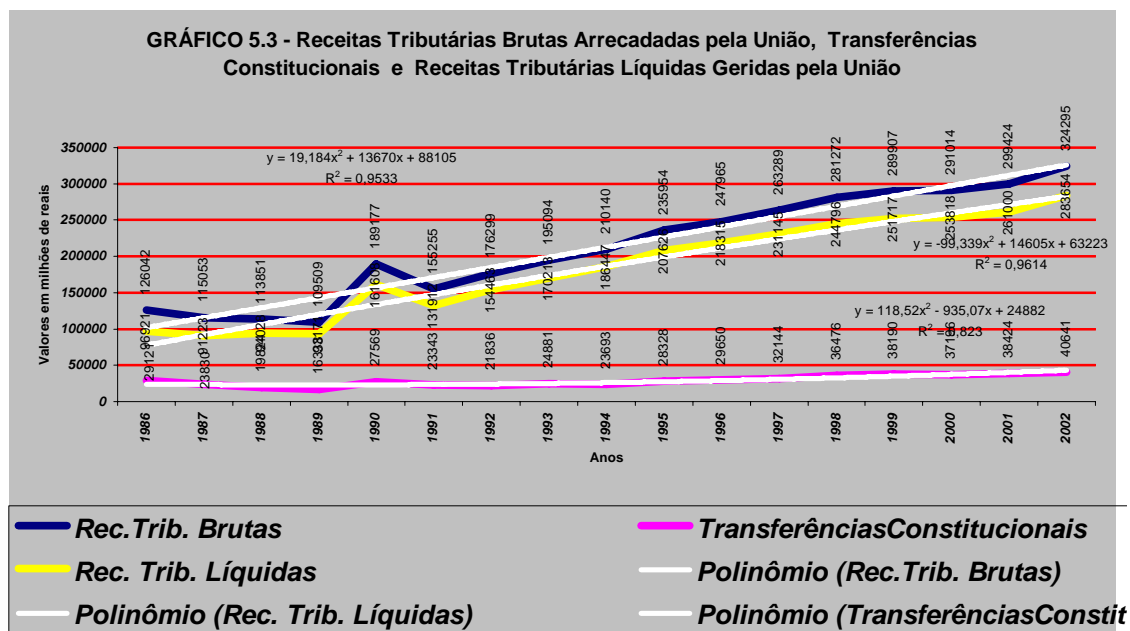
Obs: Dados a preços de dezembro de 2000 – (Deflacionados pelo IGP- DI)

(1) - Exclusive arrecadação da CPMF e FGTS

A observação da Tabela em questão mostra claramente um comportamento declinante, em termos relativos, dos repasses constitucionais realizados pela União a Estados e Municípios, entre os anos de 1986 a 1989, ainda que em termos absolutos, tais repasses sejam,

em média crescentes, a partir de 1990. Entretanto, contrariando a tese da crise fiscal, os anos de 1986 e de 1987, registram as mais significativas participações relativas destes recursos em relação às receitas tributárias brutas arrecadadas (ver coluna C da tabela em exame), 23 % e 21 %, respectivamente. Observe-se, também, que a despeito de se verificarem quedas das receitas entre 1986 a 1989, os repasses das transferências se reduzem mais que proporcionalmente aos declínios nas receitas. A partir de 1989, esta participação cai, oscilando entre 15 e 12 %. Contrariando, porém, a tese da crise fiscal, percebe-se uma retenção maior das receitas tributárias líquidas auferidas pelo Poder Central, que salta de 77% em 1986, para alcançar participações relativas que oscilam entre 85 a 87 %, a partir de 1989. Clara também é a visão de que, excetuados os anos de 1987 e de 1992, os demais valores de receitas tributárias brutas arrecadadas sustentam uma evolução crescente dos encaixes financeiros auferidos pelo Poder Central. Estas verificações contrariam, em tese, o argumento de continuidade de uma crise fiscal, uma vez que, conceitualmente, esta só estaria caracterizada diante de uma configuração gravosa, persistente e continuada de uma quadro de dificuldades estruturais<sup>232</sup> na economia brasileira, inviabilizadora da progressão na realização das receitas tributárias, o que não aconteceu como se mostrará mais adiante.

O GRÁFICO 5.3, em seqüência, constitui um instrumento de análise auxiliar que dá mais visibilidade aos dados demonstrados na TABELA 5.1:



Fontes : IPEADATA, STN/MF

Obs: Dados a preços de dezembro de 2000 – (Deflacionados pelo IGP- DI)

<sup>232</sup> Em contraposição a uma crise conjuntural que se denota pelo caráter menos duradouro e com maior facilidade de superação. Ver (Maia, 2001, p. 20-30).



As equações de tendência (funções polinomiais), integrantes do gráfico em apreciação, demonstram os segundos coeficientes, relativos às receitas tributárias brutas (linha azul marinho) e às receitas tributárias líquidas (linha amarela) precedidos de sinais positivos, indicativos de tendência crescente na formação destas receitas. Entretanto, o segundo coeficiente da equação referente às transferências constitucionais (linha violeta) está precedido de sinal negativo, indicador de uma tendência de crescimento declinante destes recursos. Os coeficientes de correlação, ( $R^2$ ) das três equações, bastantes elevados, demonstram o grau de relacionamento entre a evolução destes valores em função do tempo, ou seja, em relação aos anos que compõem a série temporal analisada.

Dessa forma, consideradas estas primeiras inferências realizadas, ainda que não se possa descaracterizar o argumento da crise fiscal como um dos pontos de origem para justificar o prurido da reforma constitucional, que se instaurou após o processo de abertura democrática (a partir de 1985) e que redundou no processo de descentralização política, mostra-se ser passível de sustentação o argumento de que, após 1986, esta justificativa parece perder força, ante a evidência de uma crescente arrecadação de receitas tributárias. Isto por sua vez, serve ao pretexto de questionar que se existem evidências no sentido desta superação: então, como justificar a sustentação de uma práxis política, por parte do Poder Central, que se traduz na evidência de uma perda de participação relativa de Estados e Municípios no montante dos tributos compartilhados constitucionalmente entre as três esferas do poder público? Este questionamento, por sua vez, requer uma análise mais específica acerca dos recursos financeiros arrecadados na execução orçamentária da União, após efetuadas as transferências constitucionais, uma vez que no cômputo destas arrecadações inserem-se as contribuições parafiscais (previdência e seguridade), que não constituem receitas próprias (impostos, taxas e contribuições fiscais) do Poder Central. A TABELA 5.2, apresentada em seqüência, demonstra a composição das receitas em poder da União.

**TABELA 5.2**  
**Composição das Receitas Tributárias Líquidas Geridas pela União**  
**1989-2002**

ANOS	TRIBUTOS ARRECADADOS PELA UNIÃO- valores em milhões de reais				
	RECEITA FEDERAL <sup>1</sup>	PREVIDÊNCIA	FGTS	CPMF <sup>2</sup>	SOMA
1989	95.561	49.465	13.531	-	158.556
1990	122.899	52.396	14.430	-	189.725
1991	95.564	49.261	13.264	-	158.089
1992	93.935	48.111	12.418	9.197	154.463
1993	106.009	51.751	12.453	563	170.213
1994	124.269	49.003	13.177	9.869	186.448
1995	133.716	57.748	16.162	288	207.626
1996	136.268	64.703	17.344	1	218.315
1997	147.375	65.963	17.806	9.483	231.144
1998	156.121	66.437	22.239	10.760	244.797
1999	169.454	61.467	20.796	9.222	251.716
2000	173.841	60.385	19.591	15.241	253.818
2001	178.992	62.008	20.000	16.274	261.000
2002	182.802	63.186	20.661	17.005	283.654

1 Corresponde ao saldo das receitas constitucionais compartilhadas, após o repasse das transferências a estados e a

2 Municípios;

3 As receitas da CPMF escapam ao rigor constitucional do compartilhamento.

Fontes : BNDES/Banco Federativo

A Constituição de 1988, ao incorporar as receitas de contribuições previdenciárias (orçamento de seguridade) e ao criar uma nova configuração nas receitas de impostos constitucionalmente compartilhados entre estados e municípios - além de dotar a União de competência para criar novos tributos ou ampliar e reconceituar os já existentes - imprimiu a grande distinção que atualmente se faz entre receitas tributárias líquidas em poder da União e receitas tributárias constitucionalmente compartilhadas. Estas últimas integrando atualmente um subgrupo das primeiras. Cumpre, portanto ressaltar que, a partir de 1992, passou a existir uma diferenciação nítida nos volumes de recursos financeiros apropriados na rubrica receitas tributárias líquidas geridas pela União com o reforço do IPMF, e, posteriormente, com a CPMF. Referido reforço, observado nos últimos anos da tabela em análise, vem compensando parte substancial do volume de recursos financeiros transferidos pelo Poder Central aos estados e aos municípios e conferindo ao primeiro a utilização de uma fonte de arrecadação

que escapa ao rateio constitucional de recursos. A última coluna da tabela antecedente revela, portanto, a real disponibilidade líquida de recursos financeiros geridos pela União. Estes montantes de receitas próprias (tributos arrecadados pela Receita Federal) e de receitas derivadas (contribuições parafiscais da previdência e do FGTS), acrescidas de receitas próprias originadas do regime de competência exclusiva conferida à União para criar tributos de natureza financeira, como é o caso da CPMF, representam uma diluição bem mais considerável da participação das transferências constitucionais no total bruto das receitas tributárias arrecadadas (demonstradas na TABELA 5.1), uma vez que a CPMF, por exemplo, vem amortecendo o impacto destas sobre o montante de tributos arrecadados.

As arrecadações substancialmente mais elevadas, ano a ano, a partir de 1992 até 2002, em favor das receitas tributárias denotam aspectos qualitativos subjacentes, que subentendem outras formas de realizações de receitas, criadas a partir de então, tal a magnitude das mencionadas receitas em relação às receitas tributárias. Esta verificação se torna mais visível ao se considerar que as receitas tributárias em poder da União constituem volumes de recursos que superam expressivamente as receitas tributárias efetivamente repartidas entre os entes federados. Posto que estas se compõem, por dedução óbvia, do somatório dos valores que integram a coluna 2 (receita federal) da TABELA 5.2 com os valores das transferências constitucionais que integram a coluna B da TABELA 5.1. Com o intuito de melhor esclarecer a questão, a TABELA 5.3, em seqüência, demonstra as receitas tributárias arrecadadas pela União, segundo uma tipologia bem peculiar de classificação.

**TABELA 5.3**

**RECEITAS TRIBUTÁRIAS ARRECADADAS PELA UNIÃO SEGUNDO  
OS CANAIS DE ARRECAÇÃO**

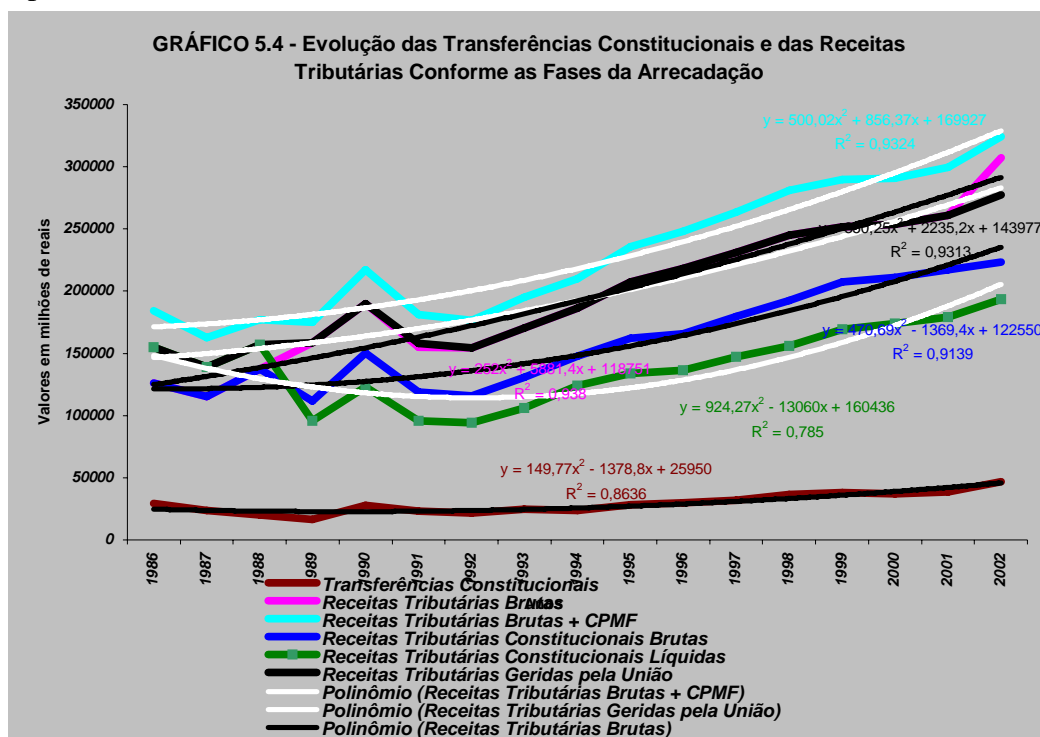
ANOS	Valores em milhões de reais						
	Transf. Constituc	Receitas Tributárias Líquidas	Receitas Tributárias Brutas	Receitas Tributárias Constituc Brutas	Receitas Tributárias Líquidas	Receitas Trib.Const. Liquid. + CPMF	Receitas Tributárias Geridas p/União
1986	29.121	126.042	155.163	126.042	96.921	96.921	96.921
1987	23.830	115.053	138.884	115.053	91.223	91.223	91.223
1988	19.824	137.408	157.232	137.408	117.584	117.584	117.584
1989	16.338	158.556	174.895	111.899	95.561	95.561	158.556
1990	27.569	189.725	217.294	150.468	122.899	122.899	189.725
1991	23.343	154.810	178.153	118.907	95.564	95.564	158.089
1992	21.836	154.463	176.299	115.771	93.935	103.132	154.463
1993	24.881	170.213	195.094	130.890	106.009	106.572	170.213
1994	23.693	186.448	210.140	147.961	124.269	134.138	186.448
1995	28.328	207.626	235.954	162.043	133.716	134.004	207.626
1996	29.650	218.315	247.965	165.918	136.268	136.269	218.315
1997	32.144	231.144	263.289	179.520	147.375	156.858	231.144
1998	36.476	244.797	281.272	192.596	156.121	166.881	244.797
1999	38.190	251.716	289.907	207.644	169.454	178.676	251.716
2000	37.196	253.818	291.014	211.038	173.841	189.082	253.818
2001	38.424	261.000	299.424	217.417	178.992	195.266	261.000
2002	40.641	269.182	309.823	223.443	182.802	199.807	283.654
Taxa Média de Crescimento.	2,1% ao ano	4,9% ao ano	6,1% ao ano	3,6% ao ano	4,0% ao ano	4,6% ao ano	6,9% ao ano

Fontes: STN/MF – Banco Federativo/BNDES.

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA).

A segunda coluna compõe-se das transferências constitucionais repassadas aos Estados e Municípios. A terceira coluna da tabela em análise demonstra o total das receitas tributárias brutas arrecadadas pela União (impostos, taxas e contribuições fiscais e parafiscais, incluindo a arrecadação da previdência e do FGTS), exclusive a arrecadação da CPMF. A quarta coluna demonstra as receitas tributárias brutas arrecadadas pela União, inclusive a arrecadação da CPMF. A quinta coluna compõe-se das receitas tributárias brutas constitucionalmente repartidas entre os entes federados. A sexta coluna refere-se aos valores das receitas tributárias constitucionais que cabem à União após o repasse das transferências a Estados e a Municípios (formada pela diferença entre os valores da quinta coluna e os da segunda coluna). A sétima coluna mostra os valores anuais das receitas tributárias constitucionais líquidas + CPMF. A oitava coluna compõe-se das receitas tributárias líquidas efetivamente em poder da União (formadas pelos valores de receitas próprias da quinta coluna, aos quais se somam os valores das arrecadações das contribuições parafiscais da

previdência e do FGTS). A tabela em análise mostra os crescimentos médios geométricos de cada uma das concepções de receitas, no período considerado. Evidenciando que os grupos de receitas tributárias em sentido amplo (que incluem as receitas constitucionalmente compartilhadas), apresentam taxas de crescimento de 5,7 %, de 6,1 % e de 6,9 % ao ano, bem superiores às taxas de crescimento das receitas tributárias em sentido estrito (ou seja, as receitas tributárias constitucionalmente compartilhadas), cujos crescimentos foram de 2,1 % e de 3,6 %. Estes desempenhos permitem concluir que enquanto os recursos constitucionais apresentam taxas menores e declinantes, as receitas geridas pela União (última coluna da TABELA 5.3) crescem a uma taxa crescente e que supera em mais de três vezes a taxa de crescimento anual das transferências constitucionais (segunda coluna da TABELA 4.3). O que é mais significativo na observação da tabela em apreciação, é o fato de justamente as transferências constitucionais apresentarem a menor taxa de crescimento entre todas as demais receitas. A tabela demonstrada anteriormente permite que se estabeleçam comparativos da evolução das transferências constitucionais em relação a cada uma destas fases das receitas tributárias. O GRÁFICO 5.4, a seguir, demonstra a evolução das receitas expostas na TABELA 5.3.



Fonte dos dados primários : STN/MF – Banco Federativo/BNDES.

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA).

As equações (polinomiais) que integram o gráfico demonstram tendências firmes e crescentes para as receitas tributárias brutas, para as receitas tributárias brutas + CPMF e para as receitas tributárias geridas pela União, haja vista os sinais positivos dos coeficientes de inclinação das respectivas equações (segundo membro). Os coeficientes de correlação das equações em referência são bastante elevados (acima de 90 %), explicando a tendência de crescimento em função do tempo histórico considerado. Para as receitas tributárias constitucionais brutas, para as receitas constitucionais líquidas, para as receitas constitucionais líquidas + CPMF e para as transferências constitucionais, as respectivas equações evidenciam uma tendência declinante no tempo, em virtude dos coeficientes de inclinação (segundos membros das respectivas equações) apresentarem sinal negativo.

Da análise do GRÁFICO 5.4, resultam as seguintes conclusões: a) tanto as receitas tributárias brutas (inclusive e exclusive as receitas da CPMF), via de regra, apresentam tendências evolutivas crescentes; b) apesar de crescente, as expansões das receitas tributárias constitucionais brutas, das receitas tributárias constitucionais líquidas e das transferências constitucionais, são menos expressivas que as das receitas tributárias brutas em geral (consideradas na alínea “a”); c) apesar de crescentes, no período considerado, as receitas tributárias constitucionalmente compartilhadas (brutas, líquidas e referentes às transferências) vêm ostentando tendências de crescimento a taxas anuais decrescentes, conforme o demonstram os citados coeficientes de inclinação das suas respectivas equações de tendência e a evolução real das tendências exibidas no GRÁFICO 5.4.

Não obstante seja evidente o melhor desempenho obtido pelo Poder Central na execução de suas receitas tributárias, ele é ainda mais expressivo no período de 1988-2002 (ver GRÁFICO 5.2), quando as receitas saltam de 126.042 milhões de reais, em 1986, para 324.295 milhões de reais em 2002, isto representando uma taxa de crescimento médio da ordem de 6,1 % ao ano. Entretanto, há que se considerar que a partir de 1988, as receitas tributárias brutas da União passam a incorporar ao seu orçamento as receitas relativas às contribuições previdenciárias e do FGTS (ou orçamento da seguridade). Este procedimento mascara e superestima, em parte, o desempenho das receitas correntes da União, uma vez que as receitas de contribuições previdenciárias não se incorporam ao grupo de receitas próprias cabíveis ao Estado. Neste contexto, portanto, para que se possa ter uma noção real da evolução das receitas correntes arrecadadas pela União, faz-se necessário expurgar a inclusão das receitas de contribuições previdenciárias e de seguridade. Assim as receitas consideradas próprias do Poder Central são aquelas discriminadas na sexta coluna da TABELA 5.3, não

obstante o Governo desfrute de grande flexibilidade para utilizar as receitas parafiscais (orçamento de seguridade), conforme as suas conveniências.

Cumprе esclarecer que o conceito de receita originária ou própria, em termos de orçamento público, são definidos pelo Código Tributário Nacional(1993) como recebimentos (ou entradas) de recursos financeiros que se integram ao patrimônio público “sem quaisquer reservas, condições ou correspondências no passivo”, as quais acrescentam valor como fato novo e positivo.<sup>233</sup> Assim, conquanto perfilem na classificação das contas públicas na categoria receitas correntes, as contribuições previdenciárias e de seguridade em geral, dada a sua natureza parafiscal, não constituem entradas, mas apenas consistem em ingressos públicos, haja vista que implicam numa contraprestação exigida ao Estado, em termos de pagamentos de benefícios aos inativos, aposentados e pensionistas da Previdência Social.

Deste modo, para os objetivos fixados pela pesquisa, fez-se necessário retirá-las do contexto das receitas tipicamente reservadas à manutenção das funções públicas estatais. Isto, com o intuito de aferir-se o potencial de recursos efetivamente colocados à disposição do Poder Central, para, a partir deste ponto, analisar-se a dinâmica da descentralização, nos seus desdobramentos materiais, os quais, em tese, deveriam servir de suporte à conformação dos padrões de governança desejados, perseguidos, monitorados e reavaliados desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988.

Este procedimento permite perceber que, a despeito da redução no volume das receitas tributárias constitucionais líquidas (quando são deduzidas as transferências e desconsideradas as receitas do orçamento de seguridade (vide a sexta coluna da TABELA 5.3), em poder da União, ainda assim elas excedem, em termos de taxa de crescimento anual, as receitas tributárias constitucionais brutas (quinta coluna). Isto significa que o Poder Central, com o passar dos anos, tem conseguido ficar com uma parcela relativamente maior das citadas receitas após o repasse das transferências, pelo aumento de arrecadação com receitas não compartilhadas. Mais ainda, o exame da sétima coluna, que inclui a arrecadação da CPMF, demonstra uma capacidade do Poder Central para gerar recursos financeiros excepcionais, caracterizados como receitas financeiras próprias, que desmistifica, ao menos *a priori*, a tese da crise fiscal. Haja vista que, excluída a hipótese de se tratarem de receitas tributárias previstas no texto constitucional, sobram evidências de que a União vem se respaldando na sua competência exclusiva para legislar e criar contribuições de natureza fisco-tributária não compartilháveis entre estados e municípios, para gerar recursos adicionais que aumentem seu

---

<sup>233</sup> (SILVA, 1995,p.86)

poder de governança. A convergir para esta conclusão, chama-se a atenção para o fato de que a CPMF- Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira e as várias contribuições criadas em adimplemento às receitas relacionadas à seguridade social (COFINS, PIS, CSLL, etc), são exemplos desta prática recorrente do Governo Federal.

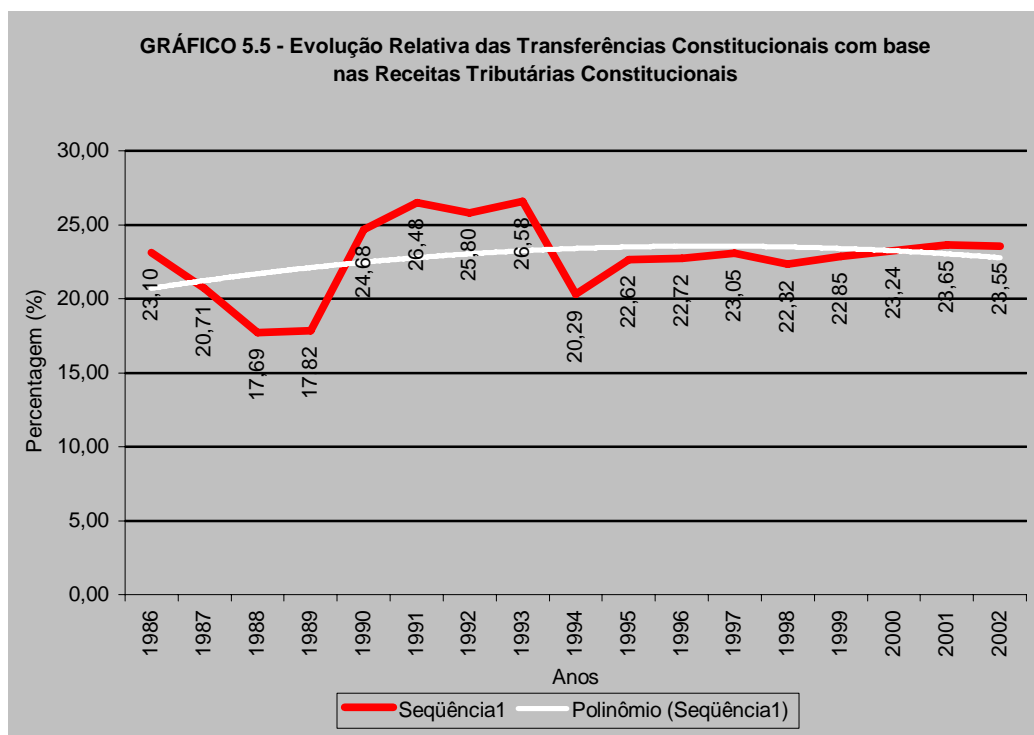
Em relação a este fato, Rezende<sup>234</sup> avaliou que o texto constitucional, de fato, exerceu inicialmente um impacto negativo sobre a disponibilidade dos recursos fiscais da União e positivo para as receitas financeiras dos estados e municípios. Mas, à proporção em que as perdas para a União foram assumindo uma dimensão crescentemente desfavorável, as contribuições sociais passaram a ser utilizadas como recurso legal compensatório às perdas de arrecadação do IR e do IPI. De tal forma que, a partir de 1994, a participação da União nas receitas globais dos três níveis de governo, alcançou o patamar de 59%, quando antes havia declinado para 55%.. Isto implicou em perdas na participação relativa dos estados, a qual declinou de uma posição inicialmente favorável (em 1988) de 30 % do bolo arrecadado, para 25 %., a partir de 1994.

Esta situação parece estar bastante configurada, de modo indireto, pelos excedentes financeiros demonstrados na sétima coluna da TABELA 5.3, que vêm assegurando à União esta variante compensatória. Porém uma visão mais realista acerca das teses vinculadas ao curso da descentralização política e institucional, enquanto processo que se escuda objetivamente e materialmente na geração e definição das fontes de recursos financeiros viabilizados por uma política fiscal, só pode ser melhor avaliada se se procede a uma análise de caráter mais específico. Ou seja, no referente ao que os dispositivos constitucionais estipendam na Seção IV da Constituição, como recursos sujeitos à repartição tributária e que se configuram, no plano de contabilidade governamental, como transferências correntes constitucionais. O GRÁFICO 5.5, em seqüência, mostra a evolução das citadas transferências correntes (segunda coluna da TABELA 5.3), na forma de participação relativa sobre os recursos tributários brutos constitucionalmente compartilhados (coluna 5 da TABELA 5.3).

---

<sup>234</sup> (REZENDE,1997, p.1-10 )





Fontes: STN/MF – Banco Federativo/BNDES.

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA).

Conforme pode ser observado, a evolução relativa das transferências correntes (recursos constitucionalmente assegurados a estados e municípios), apresenta-se, em termos médios, em trajetória declinante (observar a linha de tendência, na cor branca), no período 1986-2002. Esta verificação é especialmente gravosa, quando se verifica que os recursos tributários geridos pela União cresceram, de forma expressiva, no período de tempo ora analisado. Porquanto sugere, que o Poder Central vem desmistificando a crise fiscal e, ao mesmo tempo, acumulando maior poder de arrecadação, o qual sinaliza para duas possibilidades. A primeira, relacionada a uma tendência à recentralização ampla dos recursos decorrentes da política fiscal no Poder Central, o que implicaria numa dependência política maior de estados e municípios para serem aquinhoados por um beneplácito estatal, condicionado a uma maior relação de subalternidade e de alinhamento dos entes federados menores aos seus interesses supervenientes.

A segunda possibilidade refere-se a uma também possível postura absenteísta, ou mais descuidada, com relação ao pacto federativo, o que implicaria em deixar os entes federados menores à sua própria sorte. Possibilidade esta equivalente a reconhecer a descentralização política para a União, como um processo que viabilizou o desvencilhar-se de um fardo penoso, ao repassar expressiva parcela de atribuições e de encargos aos entes federados.

Os pontos extremos da série (1986 e 2002) apresentada no GRÁFICO 4.5 apontam uma taxa média geométrica de crescimento da ordem de 3,0 % ao ano. Entretanto, os anos situados neste intervalo revelam um comportamento bastante oscilante na evolução destas receitas, até o ano de 1995, com diferenças significativas de 9% entre a maior participação (26,6 %, em 1993) e a menor participação (17,7 %, em 1988). Só a partir de 1995 é que esta diferença na oscilação se reduz para 1%. O comportamento, portanto, desta participação vem se situando entre 18 % e 19 %, a partir do citado ano. O curioso, portanto, é que, nos anos anteriores, à Constituição, as transferências a estados e municípios eram, em termos relativos, bem mais expressivas que as repassadas após a vigência desta. Isto, mesmo em se considerando que no período que a antecede, há de se reconhecer que, do ponto de vista estritamente financeiro, existia uma relação frágil, no que respeitava ao pacto federativo, entre a União, estados e municípios que, à primeira vista, sugeriria uma conjuntura de dificuldades no repasse destas verbas, possivelmente atribuíveis ao argumento da crise fiscal. Relação frágil, porquanto, a característica centralizadora deu margem a um planejamento compreensivo que subestimou as necessidades dos municípios e ignorou o papel destes entes menores. Ou seja: não se pode desconsiderar o fato de que, até que a Constituição de 1988 inaugurasse o seu pendor municipalista, inexistia um compromisso formal a criar vinculações mais densas e mais estreitas no compartilhamento tributário, que, paradoxalmente, não impediu que os repasses constitucionais fossem mais significativos, nesta fase pré-Constituição.

#### **5.1.1.2 - A Descentralização Política e a atuação do Poder Central sob o crivo de uma avaliação da execução orçamentária funcional-programática.**

A questão da descentralização política como fato consequencial de uma crise fiscal, por vinculações lógicas, enredou-se, como tratado no capítulo antecedente, com a também consequente questão do Estado Mínimo que passou a ser defendida com o recrudescer do ideário liberal (neoliberal), de uma forma recorrente nas economias capitalistas, a partir dos anos 80. Deste modo, a propensão à tese do Estado Mínimo, conduz necessariamente ao entendimento de que do ponto de vista fiscal, a descentralização política redundaria na redução do aparelho estatal, impondo, sobretudo, a necessidade de uma reforma administrativa e de uma reforma no papel de agente econômico que o Estado Brasileiro vinha desempenhando desde a época da primeira fase do Governo Vargas, através da desmontagem

de uma infra-estrutura empresarial que vinha sendo construída, desde então, via privatizações, terceirizações e publicizações.

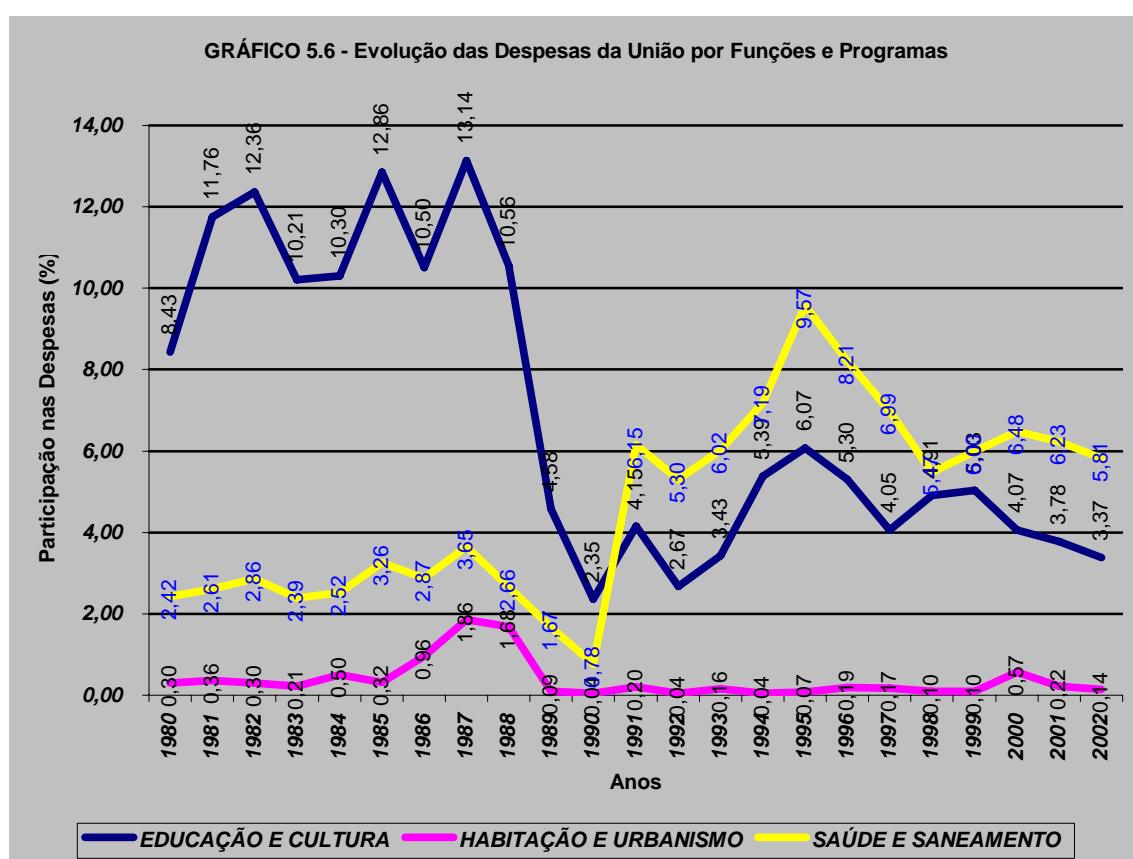
A questão das reformas tributária e previdenciária, como um aspecto crucial para a solução das alegadas crises fiscal e social, compunha com aquelas reformas, um conjunto de medidas que deveria contribuir para dar mais flexibilidade e maior poder de governança e, conseqüentemente, um maior padrão de governabilidade, não só para o Poder Central, como, de resto, para os demais entes federados. Como decorrência destes argumentos, as evidências empíricas deveriam demonstrar as assinalações virtuosas e teoricamente derivadas destas mudanças. Entretanto, o caráter postergatório com que sempre são tratadas as questões relativas a processo regulamentar (ou seja, sujeitas a uma legislação complementar), não raras vezes, é quase sempre, a regra. O que não dizer de providências relacionadas à necessidade de mudanças no próprio texto constitucional. Os quais envolvem negociações políticas mais complexas, quase sempre vinculadas ao fisiologismo, ao jogo partidário e ao clientelismo (tratados antecedentemente), que ainda envolvem, posteriormente, todo o processo de formalização das leis que destas mudanças emergem.

Destarte, a visibilidade (ou transparência) das ações esperadas no nível político parece ressentir-se, quase sempre, de uma vontade íntegra, completa e uníssona para a solução de uma matriz dos problemas. Assim, a regra nestas ações, quase sempre, reveste-se de um caráter parcial e aleatório e, não raras vezes, pré-participatório, que implica no jogo de barganhas levado para a arena política, e que desmonta a lógica completa de um conjunto-solução mais amplo (como era o caso de um pacote de reformas). Ressalte-se, que esta linha de argumentação não implica em fazer apologia de tais reformas, mas tão somente em deduzir que não se pode ajuizar o alcance efetivo que tais medidas teriam alcançado se fossem consentâneas com a contemporaneidade do discurso que objetivava implementá-las.

Assim, o pressuposto para este segundo nível de avaliação do processo de descentralização política, ainda sob o foco estrito de um processo originado na crise fiscal do Estado Brasileiro, busca, ainda pela observação da execução orçamentária decorrente do orçamento fiscal e de seguridade (despesas por funções e programas), verificar como o Poder Central (União) se comportou com o seu mister de provisão de recursos financeiros aos canais responsáveis pela condução das ações nas políticas públicas. Os gráficos a seguir, procuram elucidar, a trajetória de tais encaminhamentos, uma vez que demonstram a evolução das despesas (participação relativa ou percentual) de funções ou programas, no total das despesas realizadas. As citadas trajetórias são, por si sós, indicativas, em marcos temporais específicos,

de sinalizações de caráter geral, que podem atestar a consentaneidade, ou não, de resultados associados ao discurso inicial e aos conseqüentes desdobramentos que alcançaram tal discurso no tocante aos papéis reservados ao Estado Brasileiro.

No GRÁFICO 5.6, a seguir, mostram-se as evoluções de três áreas de interesse nitidamente social, imprescindíveis a uma possibilidade mais completa de avaliação dos rumos do processo de descentralização política analisado pelo prisma da execução orçamentária que deriva do planejamento político.



Fontes: STN/MF – Banco Federativo/BNDES.

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA).

A função educação e cultura teve orçamentos situados nos anos de 1980 a 1988, num patamar superior a 8 % do total das despesas orçamentárias do Poder Central, chegando a atingir 13,14 %, em 1987. O ano de 1989 marca uma queda abrupta do orçamento desta função, correspondente a 4,58 %. O ano de 1990 deprime ainda mais o citado orçamento, trazendo-o para um patamar de 2,35 %. Em 1991, inicia-se uma evolução oscilante, com característica predominantemente crescente, até 1995, quando o orçamento desta função volta a atingir o patamar superior a 6 %. A partir de 1996 a evolução orçamentária da função

educação e cultura volta a apresentar uma tendência declinante, com o ano de 2002, registrando uma participação de 3,37 %. Conquanto as mudanças constitucionais relativas à educação e à cultura, tenham se alterado no tocante a uma maior descentralização da função educacional, é de se questionar a razão para um comportamento tão oscilante do orçamento para esta rubrica. Primeiramente, porque diante de um crescimento mais forte da atividade econômica medido pelo PIB *per capita* brasileiro (ver GRÁFICO 1, no Anexo 1, a este estudo), a partir de 1992, as responsabilidades da União não poderiam ter transitado um caminho inverso. Segundo, porque de conformidade com os pressupostos de um Estado Mínimo, entre as funções que a este estariam fortemente associadas, seriam as estritas funções sociais, das quais a função educação e cultura deveria receber tratamento exponencial. Assim, mesmo diante do argumento de que uma redução, em termos relativos, na dotação destas funções não implicaria necessariamente em redução de tal participação, em valores absolutos, a lógica esperada seria verdadeiramente a de uma participação relativa efetivamente crescente, não fossem razões outras, a serem analisadas mais adiante.

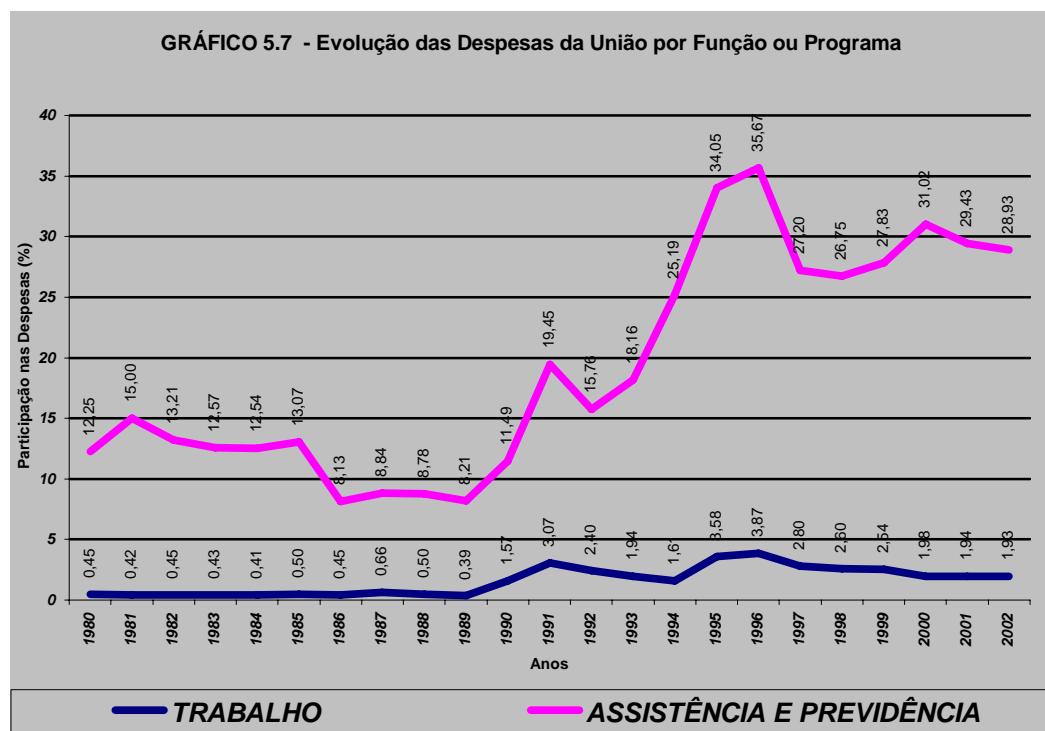
A função saúde e saneamento, também exposta no GRÁFICO 5.6, em análise, manifesta uma evolução, oscilante, mas caracteristicamente crescente entre os anos de 1980 a 1987. A partir de 1988, o orçamento declina até 1990 (0,78 %). A partir de 1991, o orçamento salta para uma participação relativa de 6,15 %, crescendo de forma oscilante (queda em 1992) até 1995, quando alcança um patamar próximo a 10 % do orçamento geral da União. A partir de 1996, esta trajetória passa a ser decrescente, ainda que num balanço geral ao longo da série, as dotações situem-se em patamares mais elevados que os prevalecentes entre 1980 e 1990, anos em que predominou a tese da crise fiscal. Entretanto, ainda que se reconheça o caráter meritório destes avanços relativos, a tendência racionalmente esperada seria a de ter-se um crescimento relativo mais forte destas participações, de vez que pelas mesmas razões expostas anteriormente, o argumento justificativo do Estado Mínimo deveria encaminhar-se mais fortemente para a esfera protetoral das demandas mais inescusáveis da sociedade (saúde, educação, segurança, habitação). Na realidade, entre 1991 e 1995, pode-se reconhecer a lógica desta argumentação. Todavia, os anos de 1996 em diante, destituem tal força da argumentação, sobretudo, porque foi a partir de então que o surgimento de um novo quadro revisional e crítico acerca do papel do Estado voltou a considerar a necessidade de aumento do raio de intervenção estatal. Uma vez que, dadas as respostas pouco convincentes que a postura excessivamente liberalizante, não só do sistema capitalista nacional, como de resto do sistema capitalista mundial (superveniente aos interesses do primeiro), em termos de correção

na trajetória de crescimento de uma economia de mercado, ao Estado voltaram a ser delegadas antigas funções de agente econômico complementar.<sup>235</sup>

A função habitação e urbanismo, fortemente identificada por demandas sociais (habitação e infra-estrutura urbana) mais perceptíveis em áreas de intervenção estatal mais localizadas e mais sensíveis a tais problemas (estados e municípios), mostra, no GRÁFICO em análise, duas fases distintas. A primeira, entre os anos de 1980 e 1988, quando as dotações orçamentárias são reconhecidamente crescentes, revelando o caráter ainda prevalecente da percepção planejadora do Estado Autoritário, que Diniz denominou de planejamento compreensivo, que assumiu a concepção de que as intervenções no plano urbano seriam atribuições exclusivas e centralizadas no Poder Central, no qual a SERPHAU sintetizou como braço responsável deste, a instância com poderes delegados. A fase compreendida entre os anos de 1989 a 1995, revela, pela queda das dotações a estes programas, o espírito da reforma constitucional caracterizado pela descentralização das ações públicas nestas áreas (habitação e infra-estrutura urbana), que estava associada à questão do Estado Mínimo. A partir de 1996, a renovação do argumento de uma função estatal mais ampla que aquela postulada pelo Estado Mínimo, parece justificar uma nova etapa de crescimento do orçamento estatal nas demandas por políticas públicas de cunho mais localizado e mais pertinente às ações locais.

---

<sup>235</sup> (BRESSER PEREIRA, *op.cit*, p. 1-25)



Fontes: STN/MF – Banco Federativo/BNDES.

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA).

As funções representadas no gráfico em apreciação, sob os motivos mais recônditos que justificaram a reforma do Estado Brasileiro, a partir do diagnóstico da crise fiscal que o afetava, são as que mais se imbricam com a questão das relações entre este e o seu sistema econômico capitalista dependente. As contradições da dinâmica capitalista que no Brasil se desenvolvem de uma forma bem mais incisiva e mais perniciosa aos interesses de sua sociedade nacional, remetem o Poder Central ao mister de se ater especificamente sobre as questões relativas à organização do trabalho e à assistência e previdência social. Os fluxos e refluxos de regimes políticos que, mais recentemente, medraram para percepções diferenciadas da anatomia do Estado, as quais cambiaram, da concepção mais ampla do Estado Empresário (excessivamente intervencionista no campo econômico), típico dos Governos Militares, para a do Estado Mínimo (1998), e, mais recentemente para a do Estado Necessário (1994), fazem destas funções, efetivas referências analógicas ou termômetros para medir os impactos mais amplos do processo de descentralização política. Posto que subjacente a um epicentro do processo de reforma estatal, fundado na crise fiscal do Estado, subjazem os elementos conflitantes a colidirem com os interesses do sistema econômico capitalista : as relações com o mercado de trabalho e com a sociedade.

O gráfico em análise mostra que, no tocante à função trabalho, o período entre 1980 a 1989 registra uma participação quase linear na evolução deste orçamento, o que se evidencia como uma consequência consentânea com o pouco caso que os Governos Militares conferiram ao desenvolvimento do mercado de trabalho. Haja vista que a teoria do bolo, que prosperou a partir dos anos 70, justificou-se em um modelo econômico que preteriu a questão distributiva, principalmente, a partir do II PND. De vez que, as questões relacionadas à renda pessoal e ao mercado de trabalho ficaram comprometidas pela manutenção do crescimento e pelo programa de substituição de importações nos setores industriais que exigiam taxas de investimento superiores às até então registradas e requeriam uma qualificação do mercado de trabalho que conspirava contra as aspirações de uma força de trabalho, preponderantemente, de baixa qualificação. Arrocho salarial e redução da força de atuação dos sindicatos de trabalhadores complementavam a tese de favorecimento de um modelo, que implicava, primeiramente, em concentração de renda (crescimento do bolo), para, *a posteriori*, dar-se atenção aos aspectos distributivos. Em suma, qualquer política distributiva implicava em comprometimento da capacidade de acumulação.<sup>236</sup>

Adrede, a esta política de restrições ao mercado de trabalho, acresce-se a questão levantada por Araújo (tratada no Capítulo 4) de que o modelo de desenvolvimento regional adotado pelos Governos Militares deu tratamento homogêneo (ou seja, equivalente ao modelo de crescimento das regiões mais desenvolvidas do País), ao programa de desenvolvimento regional, priorizando, no Nordeste, por exemplo, os investimentos que exigiam maior densidade tecnológica e eram intensivos do fator capital e, por consequência, eram poupadores da mão-de-obra (mais abundante e menos qualificada) nordestina. Os anos incluídos, neste período, a partir de 1985 e até 1989, são resultantes de um melancólico desfecho do Período Militar, que apesar do grande mérito de ter ampliado consideravelmente a matriz industrial brasileira, propiciou um legado de crise financeira, que impossibilitou a correção imediata destes equívocos, sobretudo, em se considerando o caráter estrutural que esta crise assumiu, com os processos inflacionários galopantes justificando a manutenção de políticas trabalhistas e salariais restritivas. O período a partir de 1990, revela uma ênfase maior conferida a esta função social do Governo, que, mesmo a despeito de contrariar os fundamentos de inspiração neoliberal, no que respeita ao caráter invasivo que a intervenção estatal perpetra no domínio econômico, ao se imiscuir, de forma mais explícita, para melhorar as condições do mercado de trabalho, revelou-se, predominantemente, crescente, (ainda que

---

<sup>236</sup> (GREMAUD, SAES e JÚNIOR 1997, *op. cit.*, p. 183-190)

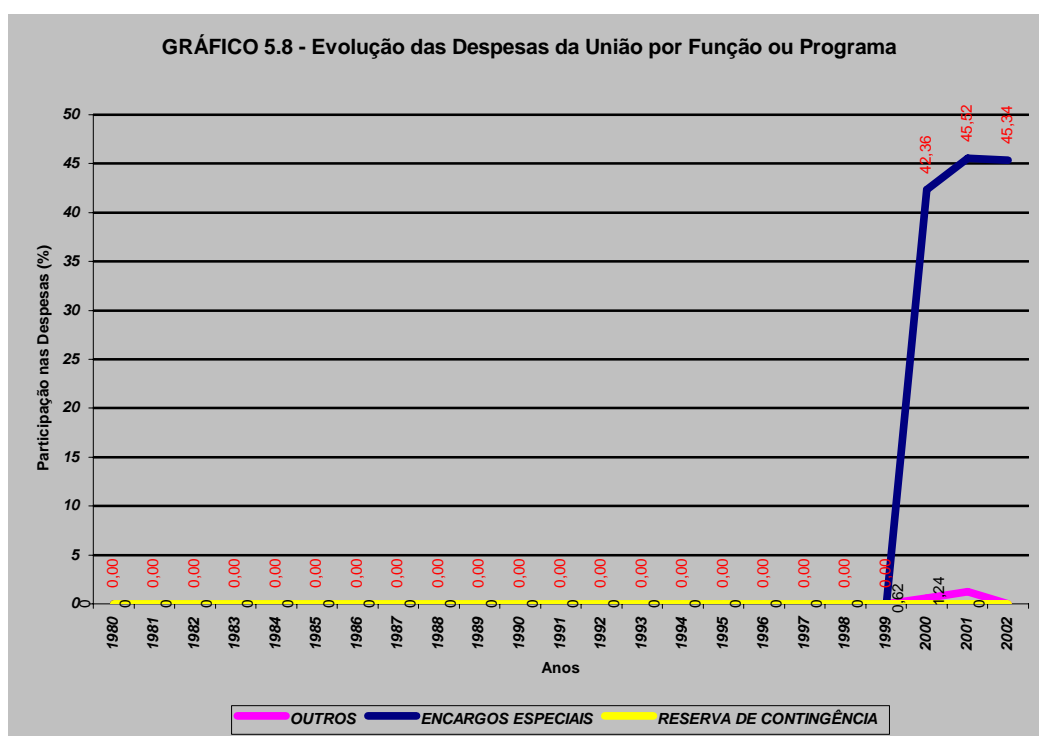


declinante, a partir de 1997), quando comparado ao período anteriormente analisado. Uma possível justificativa para esta propensão, sustenta-se, decorre de que os conflitos entre os interesses do sistema econômico de mercado e os da classe trabalhadora, embora crescentemente exacerbados, no contexto global e específico de economias de capitalismo avançado, no Brasil evidenciam-se tensionados por circunstâncias bastante peculiares. Peculiares a um País que, em não tendo atingido as dimensões de uma economia de pleno emprego de seus fatores de produção, viu-se sempre às voltas com o paradoxo de ter sustentado um modelo de desenvolvimento assentado em bases keynesianas. Modelo este, no qual um dos fundamentos exponenciais é, justamente, o pleno emprego da força de trabalho, requisito crucial para o surgimento de uma sociedade de consumo forte, tão ao gosto do sistema de mercado capitalista.

A outra função demonstrada no gráfico em referência, também relacionada ao papel social do Governo, nos termos em que se define uma sociedade plural, mostra a evolução do orçamento destinado à assistência e previdência. A curva descrita pela função em foco distingue, de um modo geral, a evolução do orçamento sob a perspectiva de dois cortes temporais. O primeiro corte, entre 1980 a 1989, demonstra uma evolução tendencialmente declinante, bastante coerente com todos os diagnósticos (inflação, recessão econômica, desemprego, encilhamento fiscal, etc.), referentes à crise que se aprofundou após o segundo choque do petróleo. Natural, portanto, o declínio deste orçamento que chegou a representar, em 1981, cerca de 15,0 % da destinação orçamentária da União, passando a representar apenas 8,21 % , em 1989. Os anos que se seguem a 1990, definem uma trajetória fortemente crescente para a função assistência e previdência. Isto decorreu do fato do desemprego e da retração da atividade econômica, prevaletentes no primeiro período, ao serem heranças de uma contradição inerente ao próprio modelo de desenvolvimento assumido pelos Governos Militares. O qual propiciou um crescer que intensificou o uso intensivo de capital, em detrimento de uma ocupação mais significativa de uma força de trabalho, no geral, pouco qualificada, deslocando para o raio da ação tutelar estatal a atenção para com as ineficiências alocativas que provocou e que produziram a necessidade de um atendimento de demandas sociais em gradiente crescente. Entretanto, a realidade do incremento orçamentário tornado possível, após 1989, longe de expropriar mais recursos da combalida classe empresária capitalista brasileira, a União utilizou-se de um mecanismo de incremento de receitas obtido com a criação de contribuições sociais que se louvaram na ampliação de um leque de jogos administrados pela CEF (lotomania, sena, mega-sena, dupla-sena, loteria esportiva, x-cap,

etc), que expropriavam diretamente de contribuintes pessoas físicas, os recursos complementares aos requerimentos de custos sociais crescentes. O crescimento do orçamento com a assistência e previdência, neste segundo recorte, legou a esta função uma participação, em média bastante superior à observada no primeiro recorte. Ao menos sob o prisma de uma participação relativa, não se pode negar que as aplicações orçamentárias do Poder Central, em plena vigência de credos minimizadores da ação estatal, deram ênfase a esta questão social de máxima importância, ante uma conjuntura de falência múltipla de vários aparatos institucionais de suporte à gestão governamental.

O GRÁFICO 5.8, apresentado em seguimento, mostra a evolução de um expediente que se tornou recorrentemente praticado pelo Poder Central :



Fontes: STN/MF – Banco Federativo/BNDES.

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA).

O gráfico em apreciação mostra que apesar de adotar uma rubrica denominada reservas para contingência, prevendo uma dotação para requerimentos de natureza extemporânea, o orçamento do Poder Central nunca deu efetividade a uma tal destinação. Entretanto, nos anos mais recentes, de 1999 a 2002, foi criada uma rubrica denominada encargos especiais com dotações que representaram, em média, mais de 40% do orçamento geral das despesas. Esta função, criada pela Portaria Ministerial n ° 117, datada de 12 de

novembro de 1998, que também deu novas diretrizes às funções já existentes, foi concebida de conformidade com o seguinte teor:

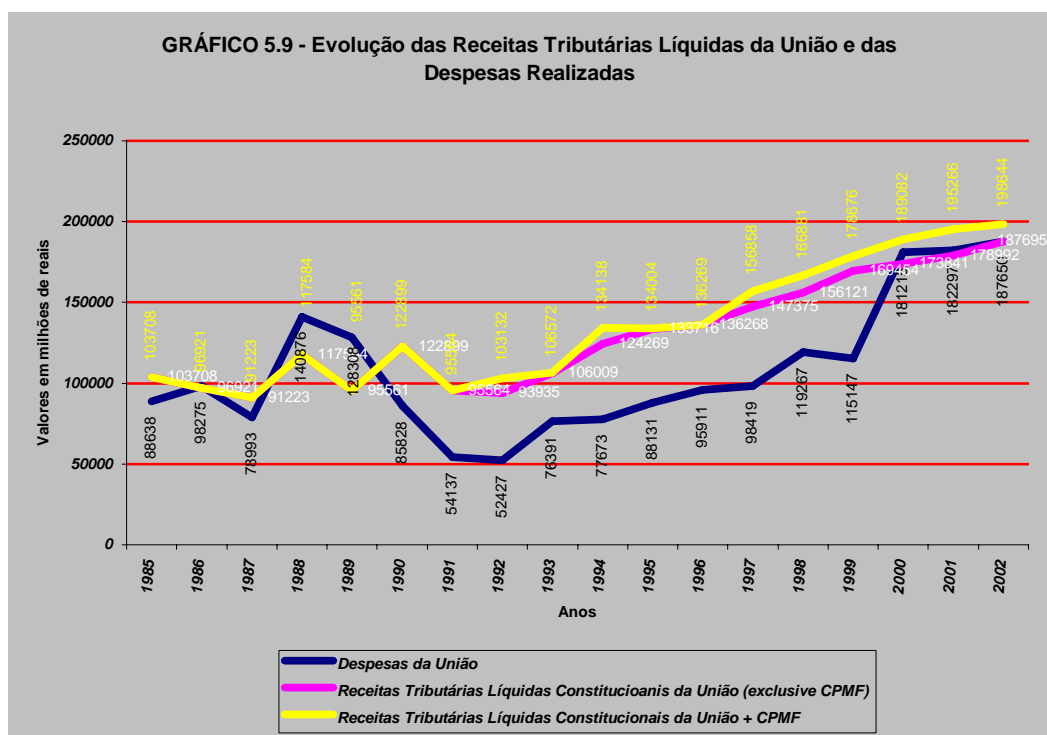
“Art. 1º As funções a que se refere o art. 2º, inciso I, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, discriminadas no Anexo 5 da mesma Lei, e alterações posteriores, passam a ser as constantes do Anexo que acompanha esta Portaria. § 1º Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas que competem ao setor público. § 2º A função "Encargos Especiais" engloba as ações em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, transferências, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra”.

Deste modo, conforme a disposição mencionada tais encargos especiais referem-se às seguintes rubricas: refinanciamento da dívida interna; refinanciamento da dívida externa; serviço da dívida interna; serviço da dívida externa; transferências e outros encargos especiais. Consideradas as peculiaridades das destinações orçamentárias que esta função envolve, pode-se inferir o impacto redutor que ela vem provocando sobre as funções que geram bens e serviços efetivos à economia e à sociedade. Neste sentido, grande parcela das condições materiais de governança que estariam reservadas ao Poder Central, exaurem-se diante de compromissos de ordem essencialmente financeira. A visibilidade que esta mudança nas peças orçamentárias propicia, ao ter se dissociado da função administração e planejamento, permite, também, perceber o quão as peças orçamentárias anteriores mascaravam a grandeza do endividamento financeiro estatal. Não obstante, a ordem de grandeza dos valores que passaram a compor esta função de expressão estéril, como o próprio teor da Portaria 117 a define, vem propiciando bases de desconfiança no tocante às suas dotações excessivamente elevadas, em relação às demais funções. Elas podem conter ingredientes de superestimativas, que objetivem deixar o Poder Central em posição de folga para honrar seus compromissos decorrentes de endividamentos interno e externo. Estas suspeições ficam mais firmes, ao se observar que na recentes negociações políticas para a aprovação do texto da reforma tributária, um, entre os demais destaques que foram votados favoravelmente ao Governo Lula, na sessão plenária do dia 16 de setembro de 2003, aludia à necessidade de considerar a adoção de mecanismos de desinflação no cálculo desta dotação, visando eliminar uma propensão à superestimação dos citados encargos, que pressiona para baixo a capacidade do Poder Central atuar na sua missão efetiva de provedor direto ou de coordenador das ações políticas voltadas para a geração de bens e serviços públicos.

No Anexo 2, a este trabalho apresentam-se os gráficos relativos a outras funções do Governo Central, acompanhados de análises, que embora não diretamente vinculadas ao foco da descentralização que interessa às unidades subnacionais, mostram que, em linhas gerais, o

Governo comprimiu seu papel intervencionista, sem no entanto demonstrar que tenha assimilado um grande impacto negativo na evolução de suas receitas.

Com vistas a propiciar um melhor sentimento acerca da atuação do Poder Central no seu mister de atender as demandas públicas que lhes são afetas, o GRÁFICO 5.9, em seqüência, mostra a evolução das despesas realizadas pelo Poder Central (excetuadas as despesas com encargos especiais e com a previdência social), em confronto com a evolução das receitas tributárias líquidas da União (exclusive CPMF) e das receitas tributárias líquidas da União + CPMF.

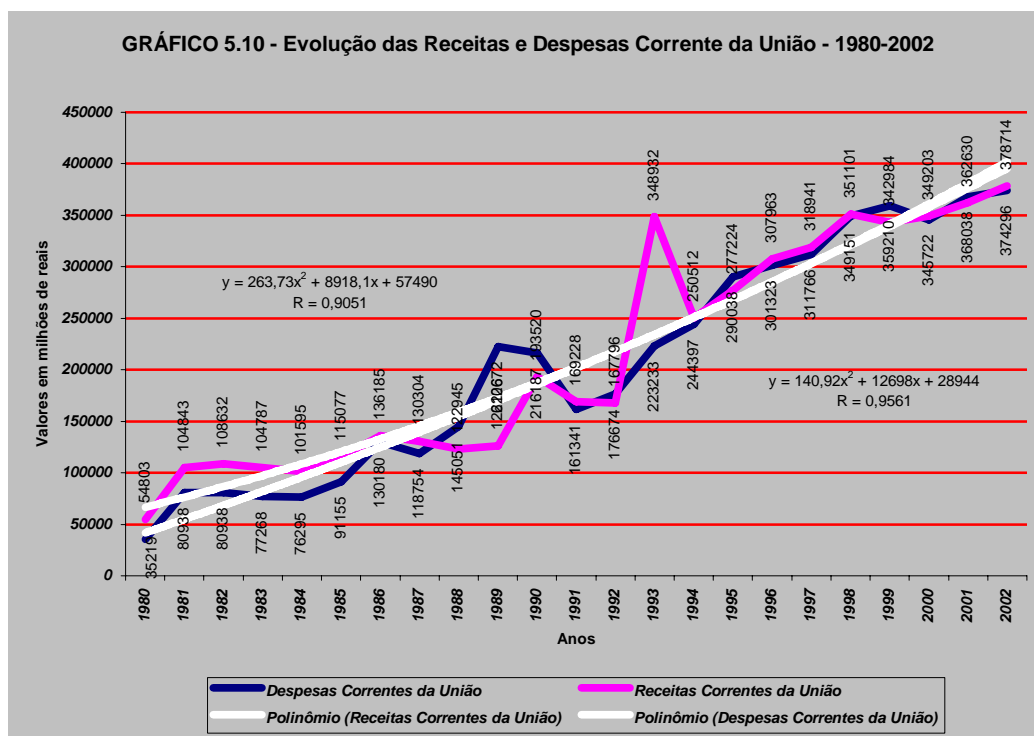


Fontes: STN/MF e Banco Federativo/BNDES.

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA).

A observação do gráfico apresentado possibilita perceber que nos anos de 1987 e de 1988, as despesas da União excederam as suas receitas líquidas. Entretanto, tais déficits de certa forma se justificaram pelo custo que representou o processo de reforma administrativa iniciado em 1988, com a assunção de encargos relativos aos programas de demissão voluntária no serviço público federal e das privatizações de empresas estatais. A partir de 1990, no entanto, principalmente com a incorporação do IPMF (e, posteriormente, CPMF) às receitas do Governo Federal, o cotejo entre receitas e despesas passa a apresentar superávit a cada ano. Excetuam-se, apenas, os anos de 2000 e de 2001, quando as despesas superam as receitas líquidas da União (quando excluída a arrecadação da CPMF, representada pela linha violeta).

Para uma percepção mais ampla, no que se relaciona a um potencial de análise que cubra um maior número de anos a caracterizar o período crítico que justificou o discurso da crise fiscal, buscou-se confrontar as receitas correntes com as despesas correntes. Deste modo, o GRÁFICO 5.10, em seqüência, demonstra a série histórica de receitas e despesas correntes da União.



Fontes: STN/MF – Banco Federativo/BNDES.

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA).

As classificações receitas correntes e despesas correntes, envolvem o conjunto de todas as arrecadações efetuadas pelo Governo, no exercício de suas funções de naturezas econômica e social, ou seja: receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições sociais), contribuições econômicas, receitas patrimoniais (imobiliárias e mobiliárias), receitas agropecuárias, industriais e de serviços, transferências intragovernamentais e intergovernamentais. Este leque amplo de categorias de receitas compõe o perfil das arrecadações tornado possível pela ação do Governo, quer como agente principal na realização de demandas de caráter social, quer como agente eminentemente econômico. Integram, portanto, um espaço mais amplo de natureza financeira, que confere ao Poder Central a expressão mais plena de seu poder de governança. De modo que, nos termos de uma aceitação de um quadro de dificuldades de cunho estrutural encerrada numa crise fiscal, a evolução conjunta destas receitas deveria delinear, por consequência lógica, uma trajetória de natureza predominantemente declinante, justificadora dos argumentos de origem e de

propensão a uma continuidade da mencionada crise. A observação do gráfico em referência permite de fato distinguir uma fase declinante, tanto na evolução das receitas, quanto das despesas correntes, nos anos de 1983 e 1984, sem que, no entanto, hajam se registrado, no período compreendido entre 1980 a 1987, déficits de arrecadação. Digna de nota é a evidência de um grande salto na arrecadação destas receitas do ano de 1980 para o ano de 1981, quase duplicando no curso de um ano. Este desempenho – considerada a configuração de um agravamento externo da dívida brasileira, a partir de 1979, com a crise do petróleo – contradiz a expectativa lógica de uma tendência ao engessamento da capacidade de governança do Poder Central de arrecadar este *mix* de receitas. A ampliação destas receitas entre 1980 e 1981, aliada ao fato de que nos anos seguintes, até 1987, as receitas se alternaram entre declínio e expansão (mas sempre mantendo uma trajetória crescente e superavitária, em relação às despesas), permite concluir que os patamares de arrecadação alcançados a partir de 1981, conheceram um crescimento descomunal. Principalmente, considerando-se que, entre 1980 e 1981, a população brasileira não dobrou, o que implica em reconhecer que a ampliação destas receitas, se aferidas em termos *per capita*, desmente a expectativa ou tendência ao imobilismo (redução drástica do poder de governança) que seria consentânea com o discurso da crise. Este conjunto de receitas, englobando, inclusive, as receitas tributárias e econômicas do Poder Central mostram que não só houveram espaços para ampliar a arrecadação fiscal e parafiscal, como também testemunham a evidência de que o Poder Central, na qualidade de agente econômico, também pôde ampliar suas receitas de natureza essencialmente econômica. Uma vez que, uma maior arrecadação de receitas de natureza tributária (quer seja resultante de uma indesejável ampliação da carga fiscal, quer seja decorrente de um crescimento natural da atividade econômica do País) se vincula necessariamente ao crescimento das receitas econômicas. Não bastassem tais evidências, pode-se perceber que entre 1980 e 1986, as despesas correntes mantêm-se em níveis equidistantes das receitas, permitindo superávits expressivos. Somente em 1986 é que esta margem se estreita, voltando a se ampliar em 1987.

A partir de 1988 e até 1990, é que se vem de observar uma fase pós constituição, caracterizada por déficits sucessivos. Entretanto, grande parcela do potencial justificativo para estas evidências está apoiada no próprio espírito das mudanças inerentes ao processo de reforma do Estado Brasileiro, ao professar o credo do Estado Mínimo e na descentralização política como derivações consentâneas com a correção de rumos da trajetória política e sócio-econômica do País e de sua coadunação com as reconfigurações externas assimiladas pelas nações capitalistas. A materialização destas diretrizes foi marcada pelo processo de

privatizações e de enxugamento da máquina administrativa do Estado Brasileiro, que representou desenhos financeiros para dar curso aos programas de demissões voluntárias e de extinção de parte do aparato institucional do Estado, inclusive com o programa de privatizações recebendo o aporte de recursos oficiais do BNDES para o financiamento e complementação dos montantes de recursos necessários às empresas do setor privado, interessadas nas aquisições dos ativos desestatizados. Em 1991, apesar de nova queda nas receitas e despesas correntes, a relação entre ambas passa a ser superavitária. O ano de 1992 registra um novo déficit, que é mais que compensado, em 1993, chegando a representar um superávit de mais de 50% sobre as despesas do mencionado ano. Após 1993, apesar de uma queda acentuada no nível de receitas, o ano de 1994 consegue registrar um superávit, que se mantém de forma crescente até 1998, ainda que os desempenhos de receitas e despesas tendam a uma posição quase de equilíbrio (muito consentâneo com o conceito de orçamento equilibrado). Em 1999, volta a se registrar um novo déficit. Entretanto, tal déficit coincide com mudanças processadas na contabilidade governamental, que altera a estrutura das funções programáticas do Governo, introduzindo a função encargos especiais a que este estudo já mencionou quando da análise do GRÁFICO 5.8. Referida função passou a constituir um fundo para fazer face a encargos das dívidas interna e externa da União (modificando dispositivos legais da Lei 4320/64). Não se tratando, necessariamente, de recursos desembolsados em sua totalidade para tal fim, mas que, no entanto, conferem esta feição deficitária ao cotejo entre receitas e despesas. A partir de 2000, os superávits voltam a acontecer.

Mais uma vez o que se torna incompatível com o discurso da crise fiscal é a capacidade, manifestamente comprovada pelos registros históricos oficiais utilizados por este estudo, e revelada pela União, no sentido de incorporar substanciais incrementos neste leque de receitas. Ao longo de todo o período analisado, as receitas saltam de 54.803 milhões de reais, em 1980, para 378.714 milhões de reais, em 2002. Isto representa, em termos de crescimento médio geométrico, uma taxa de 9,2 % ao ano, no contexto do citado período, superior em 5,8 vezes ao pouco mais de 1,6 % de taxa de crescimento vegetativo anual da população brasileira, verificada para o mesmo período. Fato este que não parece ser pouco, considerando-se que na persistência de uma sintomatologia de crise, tais relações soariam despropositadas e impossíveis de serem sustentadas por anos seguidos. Estas constatações quando confrontadas com as evidências e com a força dos registros históricos, que comprovam a sistemática capacidade do Poder Central de ampliar a carga fiscal e aumentar

suas receitas, reforçam as argumentações deste estudo no sentido de relativizar a atmosfera de crise a envolver o ambiente político e econômico nacional, após 1988 (No Anexo 1, a TABELA 2 – A, mostra a evolução da carga tributária).

Com o intuito de arrematar a questão relativa ao exame das condições em que o Poder Central consubstanciou em realidade material o processo de reformas do Estado Brasileiro, concluiu-se esta primeira fase do capítulo empírico, relativa ao papel do Poder Central, com um procedimento de análise de natureza estatística, que objetiva dar mais reforço às demais análises já processadas. Isto, no que se refere aos aspectos relacionados ao seu poder de governança (no sentido observar uma conseqüente redução deste poder) e à possibilidade de ocorrência de um repasse de competências administrativas, financeiras e legais a estados e municípios, precarizada pela possibilidade de transferências de recursos constitucionais cadentes. Fez-se uso, portanto, do método de análise de regressão e da teoria da correlação estatística (Levine *et alli*, 2000),<sup>237</sup> com vistas :

- a) primeiramente, ao focar a relação entre as receitas correntes arrecadadas (coluna 1 da TABELA 5.4, em seqüência) pela União e as despesas correntes efetuadas (coluna 2). O pressuposto é de que um déficit relativo ao cotejo receitas correntes *versus* despesas correntes demonstre uma propensão histórica para uma configuração de crise de arrecadação, compatível com o argumento de crise fiscal, uma vez que as receitas correntes (que incluem as receitas tributárias), constituem a fonte primeira para a realização das despesas (de custeio e das transferências correntes);
- b) ao se tomar as receitas tributárias constitucionais (coluna 3) como variável dependente em relação às receitas tributárias brutas (coluna 4), pretendeu-se ter um sentimento aproximado acerca do poder de determinação que estas últimas têm sobre as primeiras. Constituindo um grupo de receitas que envolve as receitas tributárias compartilhadas constitucionalmente com os estados e municípios, as receitas tributárias brutas, compreendem também outras formas de tributos (impostos, taxas e contribuições de natureza fiscal e parafiscal). Razão pela qual, uma tendência declinante na evolução das receitas tributárias constitucionais em contraposição a uma tendência ascendente nas receitas tributárias brutas, deve sugerir uma redução da

---

<sup>237</sup> (LEVINE, BERENSON e STEPHAN. Estatística : teoria e aplicações. Rio de Janeiro – RJ. Livros Técnicos e Científicos Editora, 2000.)



importância das primeiras em relação às últimas. Mais, ainda, implicaria na possibilidade de interpretar o crescimento das receitas tributárias brutas como uma superação da crise fiscal do Poder Central, arrecadando tributos não sujeitos ao compartilhamento constitucional. Tal implicação comportaria a possibilidade de dois eventos consequenciais, mutuamente exclusivos. O primeiro refere-se à possibilidade do Poder Central, com sua competência para criar certos tributos, estar recuperando, de forma subliminar ou subjacente, a relação de submissão política outrora conferida a estados e municípios. Conduta típica de regimes centralizadores, onde o tradicional pires na mão tornava-se uma rotina na vida política de entes federados interessados em serem aquinhoados com recursos extra-orçamento, o que implicava em alinhamento político para com o Poder Central e ao império de um jogo de barganhas e práticas clientelistas. Esta possibilidade, embora mais sutil, dadas as condições em que se firmou o pacto federativo de 1988, pode estar sendo mascarada, por esta condição excepcional de que desfruta a União para criar e modificar os tributos de sua competência exclusiva. O outro evento associa-se a um processo de enfraquecimento dos laços a sustentarem o pacto federativo diante do argumento da crise fiscal e da vulnerabilidade estatal e perante a dinâmica das relações na organização capitalista internacional;

- c) uma terceira inferência, voltou-se para a relação entre as receitas tributárias brutas arrecadadas (coluna 4) e as receitas correntes brutas (coluna 1). Neste caso, o pressuposto é o de medir a correlação entre ambas, uma vez que as receitas correntes se formam, em parte, com a arrecadação das receitas tributárias. Uma participação tendencialmente declinante das receitas tributárias na formação das receitas correntes seria, portanto, compatível com a tese da crise fiscal e de redução no poder de governança da União;
- d) finalmente, com o objetivo de conduzir as análises para uma verificação mais específica, no que respeita aos impactos da descentralização política, pela ótica da política fiscal, o último ponto das inferências estatísticas direcionou-se para a observação do grau de relacionamento entre o PIB per capita brasileiro (coluna 15) e das receitas tributárias brutas *per capita* (coluna 14) sobre as transferências constitucionais *per capita* (coluna 12). O

pressuposto neste caso foi o de que as transferências constitucionais *per capita*, como variável dependente das outras duas variáveis citadas, seriam necessariamente declinantes, se aquelas fossem tendencialmente declinantes. Isto resulta de uma consequência lógica, que faz da arrecadação tributária *per capita* (sob a ótica da carga fiscal), uma função dependente do PIB.

Outras correlações esclarecedoras foram processadas no sentido de se obter um leque maior de verificações, com vistas a sedimentar juízos de valor acerca do papel do Poder Central, no curso da descentralização política. Entretanto, reconhecido o caráter adjutório delas, optou-se por relatá-las no Anexo 3, que compõe este estudo.

Isto posto, passa-se à TABELA 5.4, em seqüência, que demonstra a evolução das citadas variáveis:

TABELA 5.4															
Evolução de Receitas Arrecadadas, de Receitas Disponíveis, de Despesas e de Transferências Realizadas pela União															
ANOS	Valores em milhões de reais														
	Coluna 1	Coluna 2	Coluna 3	Coluna 4	Coluna 5	Coluna 6	Coluna 7	Coluna 8	Coluna 9	Coluna 10	Coluna 11	Coluna 12	Coluna 13	Coluna 14	Coluna 15
	Receitas	Despesas	Receitas	Receitas	Receitas	Despesas	Receitas	Receitas	Despesas	Transf.	Receitas	Transf.	Receitas	Receitas	PIB
	Correntes1	Correntes2	Tributárias Constituc.3	Tributárias Brutas4	Econômicas	de Capital	de Capital	Totais	Totais	Constituc.	Correntes Líquidas	Constituc. Per capita	Tribut. Const Per capita	Trib. Brutas Per capita	Brasil. per capita
1.980	54.803	35.219	45.038	47.018	2.952	18.277	446	55.249	53.496	5.109	49.694	42	370	387	5.964
1.981	104.843	80.938	86.670	91.003	1.900	38.440	800	105.643	119.378	9.926	94.918	80	697	732	5.585
1.982	108.632	80.938	89.651	108.909	1.622	25.234	1.102	109.735	106.171	20.851	87.781	164	706	857	5.511
1.983	104.787	77.268	79.980	101.706	3.335	23.238	1.831	106.618	100.506	0	104.787	0	616	784	5.238
1.984	101.595	76.295	77.129	99.559	984	19.232	1.268	102.862	95.527	19.302	82.293	146	582	752	5.409
1.985	115.077	91.155	93.920	112.931	1.177	22.034	1.952	117.029	113.189	28.142	86.935	208	695	836	5.719
1.986	136.185	130.180	104.728	126.042	10.514	66.182	65.451	201.635	196.362	29.121	107.064	211	761	915	6.031
1.987	130.304	118.754	95.595	115.053	5.913	59.369	56.345	186.649	178.123	23.830	106.473	170	682	820	6.130
1.988	122.945	145.051	91.415	113.851	7.651	77.853	101.248	224.193	222.904	19.824	103.121	139	640	962	6.019
1.989	126.106	222.672	81.305	109.509	15.009	301.902	383.925	510.032	524.574	16.338	109.768	113	560	1.092	6.105
1.990	193.520	216.187	89.818	189.177	2.108	536.039	561.123	754.642	752.226	27.569	165.951	187	609	1.285	5.745
1.991	169.228	161.341	41.365	155.255	2.521	149.417	142.780	312.008	310.758	23.343	145.884	156	276	1.033	5.714
1.992	167.796	176.674	74.165	176.299	4.926	214.115	241.172	408.968	390.789	21.836	145.960	143	487	1.015	5.597
1.993	348.932	223.233	80.240	195.094	54.938	228.954	280.687	629.618	452.187	24.881	324.051	161	519	1.102	5.786
1.994	250.512	244.397	96.886	210.140	31.867	244.785	252.074	502.586	489.181	23.693	226.819	151	618	1.189	6.036
1.995	277.224	290.038	104.245	235.954	28.574	236.234	256.334	533.558	526.272	28.328	248.896	178	656	1.306	6.202
1.996	307.963	301.323	105.170	247.965	23.841	264.615	278.925	586.888	565.937	29.650	278.313	184	652	1.354	6.279
1.997	318.941	311.766	106.680	263.289	23.487	398.977	436.585	755.526	710.743	32.144	286.797	197	653	1.414	6.396
1.998	351.101	349.151	118.930	281.272	40.932	526.926	539.852	890.952	876.077	36.476	314.625	220	718	1.477	6.319
1.999	342.984	359.210	117.499	289.907	32.696	566.655	611.011	953.995	925.866	38.190	304.793	227	700	1.499	6.285
2.000	349.203	345.722	108.813	291.014	34.180	506.662	551.085	900.288	852.384	37.196	312.007	219	640	1.492	6.473
2.001	362.630	368.038	114.805	299.424	34.008	388.062	399.312	761.943	756.101	38.424	324.206	223	666	1.514	6.479
2.002	378.714	374.296	119.105	324.295	30.173	370.744	418.202	796.916	745.040	40.641	338.073	233	682	1.760	6.493

Fontes: STN/MF – Banco Federativo/BNDES.

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA).

### **a) Receitas Correntes x Despesas Correntes (pressuposto da alínea a, retro mencionada)**

Os resultados de correlação entre estas duas variáveis consideraram três cortes temporais. O primeiro deles, referido ao período completo (1980-2002). Um segundo recorte referiu-se ao sub-período 1980-1988, que contempla os anos de efetivo reconhecimento da crise. O terceiro recorte contempla o sub-período 1989-2002, que envolve a fase de mudanças e de curso da política descentralizante. Este procedimento de analisar recortes temporais foi também utilizado para os itens seguintes (b, c e d). Os resultados estatísticos para esta análise de regressão, bem como para as regressões a serem consideradas nos itens seguintes, constam do Anexo 3 a este estudo e satisfizeram as condições de testes de significância, apresentando coeficientes de correlação superiores a 0,70 (70%). Com o intuito de tornar esta leitura mais leve, apresentam-se as conclusões gerais que tais análises indicaram. Entretanto, as análises completas acompanham o citado anexo.

#### **a.1) Corte 1980-2002**

Os coeficientes da equação de regressão (linear = 1.094,64 e angular = 0,9656), sugerem que as despesas correntes apresentam um grau de autonomia positivo (caso do coeficiente linear), indicativo de que as despesas correntes foram quase que totalmente cobertas pelas receitas correntes, no período considerado, ou seja, as despesas correntes consumiram 96,6 % (segundo coeficiente) de cada real de receita corrente realizada. O coeficiente linear indica um determinado nível médio anual de despesas correntes que é afetado por outros fatores que não as receitas correntes. Isto mostra que, em média, neste período mais longo, as receitas correntes suplantaram as despesas correntes, sugerindo uma superação dos déficits.

#### **a.2) Corte 1980-1988**

Os coeficientes da equação de regressão (linear = - 45.228,84 e angular = 1,2693) para este período de tempo, ora considerado, insinuam que as despesas correntes dependiam fortemente das receitas correntes. Ou seja, as despesas autônomas eram negativas, não pressionando as receitas correntes, sendo estas a principal fonte de cobertura das despesas correntes como um todo. O coeficiente de inclinação de 1,269, significa que, em média, as receitas correntes arrecadadas cobriram 1,27 vezes as necessidades com despesas correntes. Esta constatação permite, nesta primeira verificação, perceber o argumento da crise fiscal como um fato carente de maior força de persuasão. A própria série demonstra (colunas 1 e 2, da TABELA 4.4) a superioridade das receitas na maior parte dos anos entre 1980 e 1988.

### **a.3) Corte 1989-2002**

Os coeficientes estimados para a equação representativa deste recorte temporal específico (linear = 75.471,39 e angular = 0,7319), sugerem que as despesas correntes autônomas (ver coeficiente linear) passam a depender mais de outras variáveis que não as receitas correntes. Por outro lado, o coeficiente angular sugere que, em média, a cada ano da série, do volume global arrecadado com as receitas correntes, as despesas correntes consumiram apenas 73% de cada real de receita corrente arrecadada. O que significa que as despesas autônomas (coeficiente linear), a cada ano deste corte, representam um patamar de despesas não vinculadas e não cobertas pelas despesas correntes.

## **b) - Receitas Tributárias Constitucionais x Receitas Tributárias Brutas**

### **b.1) Corte 1980-2002**

Ao passar-se para a análise dos pressupostos contidos na alínea b, relativos ao grau de relacionamento entre as receitas tributárias constitucionais (coluna 2, da TABELA 4.4) e as receitas tributárias brutas (coluna 4, da TABELA 4.4), para o período 1980-2002, verificam-se as seguintes tendências. Os coeficientes da equação de regressão (linear = 59.827,53 e linear = 0,1785), para o citado período de tempo, dão indicações de que as receitas tributárias constitucionais autônomas se elevaram em relação ao período 1980-1988 (ver item b.2), significando que para cada R\$ 1,00 de receita tributária, existiu uma contrapartida de R\$ 0,1785 ou, aproximadamente R\$ 0,18 em receitas tributárias constitucionais arrecadadas. Isto implica em perceber as receitas tributárias constitucionais com um menor poder de determinação sobre o volume de receitas tributárias brutas arrecadadas neste período mais longo. Ou seja: sobre cada R\$ 1,00 de receita tributária bruta arrecadada, cerca de R\$ 0,82 corresponderam à parcela retida pela União.

### **b.2) Corte 1980-1988**

Para uma visão mais clara acerca do comportamento das receitas tributárias constitucionais, uma análise do período mais curto de 1980 a 1988 permite conclusões esclarecedoras sobre o tema da crise fiscal. Os coeficientes da equação de regressão (linear = 11.871,02 e de inclinação = 0,7175), sugerem que as receitas constitucionais autônomas, neste período mais curto, pressionavam menos as receitas tributárias brutas. Ou seja, foram menores que as ostentadas no período mais longo. Isto implica em concluir que as receitas tributárias constitucionais eram decisivamente determinantes no volume das receitas tributárias brutas

arrecadadas. Ou seja: de cada R\$ 1,00 de receita tributária bruta arrecadada, as receitas constitucionais representavam R\$ 0,7175 (aproximadamente, R\$ 0,72). Isto significa que antes da Constituição de 1988, as receitas tributárias constitucionais participavam mais expressivamente na formação das receitas tributárias brutas.

### **b.3) Corte 1989-2002**

Os coeficientes da equação de regressão (linear = 28.429,9 e angular = 0,2940), sugerem que as receitas tributárias constitucionais passaram a apresentar, em relação ao período 1980-1988 (ver item b.2) um grau de autonomia mais alto (caso do coeficiente linear), indicativo de que as receitas tributárias constitucionais passaram a ser menos dependentes do desempenho na arrecadação das receitas tributárias brutas. Ou seja, neste período, para cada R\$1,00 de receita tributária bruta arrecadada, as receitas tributárias constitucionais passaram a responder por apenas R\$ 0,2940 (aproximadamente, R\$ 0,29). O que significa que a arrecadação de outros tributos (contribuições e taxas) passou a suplantiar as arrecadações dos tributos constitucionalmente compartilhados. De fato, observando-se a TABELA 4.4, constata-se que a partir de 1989 as receitas tributárias brutas, em média, mais que dobraram em relação as receitas tributárias constitucionais arrecadadas. O coeficiente angular, especificamente, mostra que para cada R\$ 0,29 de receita tributária constitucional arrecadada, existiu um adicional de R\$ 0,71 de outras receitas tributárias brutas arrecadadas.

Isto, de uma certa forma, refere-se a uma consequência de caráter mais radical e menos provável, pois, implicaria em interpretar esta tendência como um baixo envolvimento da União para com estados e municípios, o que significaria uma redução gradual da importância do pacto federativo. Nesta possibilidade, uma precarização gradativa das transferências constitucionais, diante de uma postura da União menos envolvida para com as arrecadações de natureza compartilhada, encaminhar-se-ia para uma condição potencial de impasse, de vez que o desequilíbrio entre as condições materiais oferecidas e os encargos e responsabilidades assumidas pelos entes federados, no processo de descentralização política, passaria a ser uma consequência óbvia.

Conclui-se, portanto, que antes da Constituição de 1998, as receitas tributárias constitucionais tinham uma relação mais forte com as receitas tributárias brutas. Após 1988, este grau de relacionamento, apesar de bastante significativo, passou a representar uma inversão no papel desempenhado pelas receitas tributárias constitucionais. O grau de relacionamento mais baixo, verificado quando se considera o corte temporal completo (1980 a 2002), decorre

justamente desta mudança na relação de forças que as receitas constitucionais apresentavam no período pré Constituição e que passaram a apresentar após esta.

### **c) - Receitas Tributárias Brutas x Receitas Correntes**

#### **c.1) Corte 1980-2002**

Ao se concluir que, de fato, as receitas tributárias constitucionais conheceram uma inversão significativa no seu grau de dependência às receitas tributárias brutas, procurou-se verificar os pressupostos formulados na alínea c, no que se refere ao grau de relacionamento observável entre as receitas tributárias brutas e as receitas correntes (que incluem as mencionadas receitas tributárias brutas, as receitas econômicas, as receitas patrimoniais e outras receitas correntes). O objetivo, ao se analisar este relacionamento, foi o de se obter parâmetros conclusivos acerca de uma melhora ou de um comprometimento na performance das receitas tributárias brutas, como formadoras de parte das receitas correntes (variável dependente). Os coeficientes da equação de regressão para este período (linear = -18063,88 e de inclinação = 1,2760), indicam, sugestivamente que : as receitas correntes autônomas (coeficiente linear) em vista de serem negativas, dependeram fortemente da arrecadação das receitas tributárias brutas; e que, para cada R\$ 1,28 de receitas correntes arrecadadas pela União, as receitas tributárias brutas, contribuíram, em média, com R\$ 1,00, sendo, portanto, majoritárias na formação das citadas receitas.

#### **c.2) Corte 1980-1988**

O coeficiente linear da equação de regressão (linear = 7018,52), sugere que as receitas correntes apresentavam um grau de autonomia negativo (ver coeficiente linear), indicativo de que, mesmo se as receitas tributárias arrecadadas fossem nulas, em um certo ano, as receitas correntes seriam negativas. O que significa que a arrecadação dos tributos constitucionais exercia, impacto positivo nas arrecadações tributárias brutas. O coeficiente angular (0,9999) insinua que cada R\$ 1,00 de receita tributária arrecadada cobria R\$ 1,00 de cada R\$1,00 de receita corrente arrecadada.

#### **c.3) Corte 1989-2002**

Os coeficientes da equação linear de regressão (intercepto = -5130,59 e inclinação = 1,2289), insinuam que as receitas correntes autônomas, por conta do intercepto negativo, pressionam menos a arrecadação das receitas tributárias brutas, após a Constituição de 1988.

Assim, para cada R\$ 1,00 arrecadado com as receitas tributárias brutas, as receitas correntes passaram a exigir uma contrapartida de R\$ 1,23, o que implicou numa contribuição adicional de outras receitas, da ordem de R\$ 0,23. Entretanto, as receitas tributárias brutas passaram a ser mais determinantes na formação, pois nos anos em que elas declinaram, elas também determinaram o conseqüente declínio das receitas correntes.

Deste modo, as análises de resultados referentes aos três recortes temporais estudados, permitem perceber que a importância da arrecadação das receitas tributárias brutas ganharam maior peso no período pós Constituição. Esta conclusão, entretanto, não permite inferir se este ganho de peso se deveu a um crescimento da importância da própria arrecadação tributária ou a um encolhimento, gradual no tempo, das outras receitas correntes (patrimoniais, econômicas e outras receitas correntes), em virtude de que a ênfase inicial no processo de reformas baseava-se na concepção redutora do Estado Mínimo, encaminhando-se, poucos anos depois, em 1995, para uma modelagem do se denominou de Estado Adequado ou Necessário. Ou ainda, se foi devido a uma combinação dos dois fatores.

#### **d) – Receitas Tributárias Constitucionais *Per Capita* x Receitas Tributárias brutas *Per Capita* e PIB *Per Capita* Brasileiro**

##### **d.1) Corte 1980-2002**

Como desfecho para esta primeira etapa de análise, uma vez que as inferências empíricas situaram-se ao nível isolado de verificações sobre variáveis indicadoras de grandezas globais, o presente estudo cuidou de analisar, pelo método estatístico da regressão linear múltipla e da análise da correlação múltipla, o grau de determinação que variáveis como as receitas tributárias constitucionais, as receitas tributárias brutas *per capita* e o PIB *per capita* brasileiro exerceram sobre as transferências constitucionais *per capita*. O pressuposto é o de que estas análises estatísticas realizadas ao nível *per capita*, conseguem dar maior visibilidade ao processo de interação das variáveis que determinam o desempenho das transferências constitucionais *per capita*, dado que é neste nível que as conclusões sobre ganhos ou perdas inerentes ao processo de descentralização ganham sua forma irredutível e indiscutível.

Os coeficientes da equação de regressão múltipla para este período (linear = -209,23; angular de  $X_1 = 0,1088$ ; angular de  $X_2 = 0,0911$  e angular de  $X_3 = 0,0341$ ), sugerem que as transferências constitucionais *per capita* autônomas seriam negativas em R\$ 209,23, considerando-se nulas as receitas tributárias constitucionais *per capita* e as receitas tributárias brutas *per capita*, em decorrência de um PIB *per capita* nulo. Isto demonstra o elevado grau de dependência que as transferências constitucionais *per capita* revelam com relação a estas



variáveis, principalmente no tocante ao PIB *per capita*, determinante da capacidade de arrecadar tributos de qualquer natureza. O coeficiente angular de  $X_1$  (receitas tributárias brutas), sugere que as transferências constitucionais *per capita* são afetadas positivamente em, aproximadamente, R\$ 0,11 para cada R\$1,00 de receita tributária constitucional *per capita* arrecadada. O coeficiente angular de  $X_2$ , sugere que as receitas constitucionais *per capita* são afetadas positivamente por R\$ 0,09 de cada R\$1,00 de receita tributária bruta *per capita* arrecadada. O coeficiente angular de  $X_3$  insinua que as transferências constitucionais *per capita* são afetadas positivamente em, aproximadamente, R\$ 0,03 de cada R\$ 1,00 acrescido ao PIB *per capita*.

#### **d.2) Corte 1980- 1988**

O período que antecede as reformas (1980-1988), mostram um grau de relacionamento menor entre estas variáveis, como indicado pelo coeficiente de correlação  $R = 0,7740$ , sugerindo que 77,4 % das variações ocorridas nas transferências constitucionais *per capita* são justificadas por variações conjuntas observadas nas demais variáveis. Diferentemente do ocorrido na situação analisada no parágrafo anterior, o coeficiente de correlação parcial entre as transferências constitucionais *per capita* e as receitas tributárias constitucionais *per capita* apresentou, isoladamente, o grau de relacionamento mais alto entre as três variáveis independentes consideradas, com  $R^2$  parcial = 0,6157, sugerindo que neste período anterior às reformas, as receitas tributárias constitucionais *per capita* tinham maior significado na explicação de variações ocorridas nas transferências constitucionais *per capita*.

Os coeficientes da equação de regressão múltipla para este período (linear = - 698,52; angular de  $X_1 = 0,3172$ ; angular de  $X_2 = 0,0653$  e angular de  $X_3 = 0,1000$ ), sugerem que as transferências constitucionais *per capita* autônomas seriam negativas em R\$ 698,52, considerando-se nulas as receitas tributárias constitucionais *per capita* e as receitas tributárias brutas *per capita*, em decorrência de um PIB *per capita* nulo. Isto demonstra o elevado grau de dependência que as transferências constitucionais *per capita* revelam com relação a estas variáveis, principalmente no tocante ao PIB *per capita*, determinante da capacidade de arrecadar tributos de qualquer natureza. O coeficiente angular de  $X_1$  (receitas tributárias brutas), sugere que as transferências constitucionais *per capita* são afetadas positivamente em, aproximadamente, R\$ 0,32 para cada R\$1,00 de receita tributária constitucional *per capita* arrecadada. O coeficiente angular de  $X_2$ , sugere que as receitas constitucionais *per capita* são afetadas positivamente por R\$ 0,06 de cada R\$1,00 de receita tributária bruta arrecadada. Entretanto, é do nível de crescimento da atividade econômica, medido pelo PIB *per capita* brasileiro, como seria de esperar, que se

extraem as conclusões acerca do desempenho das transferências constitucionais medido em termos *per capita*. O coeficiente angular de  $X_3$  insinua que as transferências constitucionais *per capita* são afetadas positivamente em, aproximadamente, R\$ 0,10 de cada R\$ 1,00 acrescido ao PIB *per capita*.

#### **d.3) Corte 1989-2002**

O período após a Constituição (1989-2002), mostra um grau de relacionamento menor entre estas variáveis, como indicado pelo coeficiente de correlação  $R = 0,9308$ , sugerindo que 93,1 % das variações ocorridas nas transferências constitucionais são justificadas por variações conjuntas observadas nas demais variáveis.

Os coeficientes da equação de regressão múltipla para este período (linear = 137,69; angular de  $X_1 = - 0,0318$ ; angular de  $X_2 = 0,2086$  e angular de  $X_3 = - 0,0341$ ), sugerem que as transferências constitucionais *per capita* autônomas seriam positivas em R\$ 609,52, considerando-se nulas as receitas tributárias constitucionais *per capita* e as receitas tributárias brutas *per capita*, em decorrência de um PIB *per capita* nulo. Isto demonstra que neste período o grau de dependência que as transferências constitucionais *per capita* revelam com relação a estas variáveis, foi reduzido, principalmente no tocante ao fato das receitas tributárias *per capita* terem crescido de forma bastante expressiva em relação às demais variáveis independentes (receitas tributárias constitucionais e PIB *per capita*). Isto se infere diretamente, ao se observar os dados da coluna 14 da TABELA 3, em relação aos dados das colunas 15 e 13 da citada tabela. O coeficiente angular de  $X_1$  (receitas tributárias brutas), sugere que as transferências constitucionais *per capita* são afetadas negativamente em, aproximadamente, R\$ 0,03, haja vista que cada R1,00 de receita tributária constitucional seria insuficiente, isoladamente, para cobrir as necessidades em recursos tributários constitucionais *per capita* a serem transferidos. O coeficiente angular de  $X_2$ , sugere que as receitas constitucionais *per capita* são afetadas positivamente por, aproximadamente, R\$ 0,21 de cada R\$1,00 de receita tributária bruta arrecadada. O coeficiente angular de  $X_3$  insinua que as transferências constitucionais *per capita* são afetadas negativamente em, aproximadamente, R\$ 0,03 de cada R\$ 1,00 acrescido ao PIB *per capita*. É, neste período, portanto, que fica caracterizado o substancial incremento nas receitas tributárias *per capita*, fato este não correspondido por um crescimento expressivo do PIB *per capita*. O que significa, que o aumento da carga tributária e a incorporação do orçamento de seguridade (contribuições previdenciárias) e a criação e/ou ampliação de tributos, deram ao Poder Central esta possibilidade de arrecadar recursos, diante de um desempenho oscilante da atividade econômica. O

comportamento, em sentido inverso, também demonstrado pelas receitas constitucionais tributárias *per capita*, sugere que estas tendem a uma exaustão de suas capacidades, no sentido de suprirem estados e municípios de recursos financeiros constitucionalmente compartilhados (transferências). Uma vez que seus desempenhos denotam uma lassidão típica, ou um absenteísmo estatal, no tocante ao pacto federativo, ou, como já se mencionou parágrafos atrás, uma estratégia conducente a recuperar pelo caminho das transferências voluntárias, a relação de submissão de estados e municípios, que outrora caracterizou a centralização do mando político pela via do direito, e que agora se vislumbra pela via dos fatos.

## **5.2 - Os caminhos da descentralização política: uma análise descendente sobre as mudanças e repercussões nos entes federados**

As análises realizadas nesta segunda etapa de construção de um trajeto compreensivo acerca dos desdobramentos seguidos ao início do processo de descentralização política inaugurado com a Constituição de 1988, tomaram como parâmetros para a aferição dos efeitos provocados sobre as gestões estaduais e municipais, os mesmos instrumentos que deram aos ritos observados na primeira etapa (relativa ao Poder Central), a essência material e objetiva para julgar a coerência dos primados teóricos que nortearam a elaboração da carta constitucional: os repasses constitucionais de recursos transferidos pela União e a execução orçamentária de receitas e despesas, no âmbito dos estados e municípios. Nesta etapa, porém, importa avaliar as condições factuais, sob as quais se operacionalizou o canal descendente de relações políticas, estabelecidas entre o Poder Central e os demais entes federados, de uma forma amostral. De vez que pressupostos de retidão e de correção no cumprimento de deveres constitucionais, colocam, em termos de reciprocidade, todos os entes federados em patamar de irrecusável conduta de respeito ao pacto federativo.

Deste modo, creu-se que em se tomando apenas alguns estados e alguns municípios, como elementos de análise e de avaliação do grau de relacionamento inaugurado após 1988, não haveria empecilho ao crédito de estender o resultado de um esforço conclusivo como consistente com um apelo a uma generalização. Assim, através de uma observação dos citados dados e informações históricas, pretendeu-se aquilatar a consentaneidade de uma preconizada virtude inserta no texto constitucional. No tocante a uma descentralização de ações e de intervenções das políticas públicas, em especial no marco das gestões urbanas, com vistas a se ajuizar sobre a sua

efetividade, aferida em termos de maiores autonomias administrativa e financeira concedidas aos entes federados.

A TABELA 5.5, exposta em seqüência, mostra a evolução dos repasses constitucionais transferidos pela União aos estados. A evolução destas receitas, para o caso dos estados, toma como referência os estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Distrito Federal, Acre e Pernambuco, representativos das cinco regiões geográficas brasileiras. Os resultados observados, como mencionado, são tomados, em termos de convergência de resultados, pelas razões maiores incorporadas ao texto constitucional, como extensíveis aos demais entes federados (estados e municípios), como já mencionado.

**TABELA 5.5 - TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AOS ESTADOS**

(em milhares de reais)

<i>FLUXOS ANUAIS</i>	REGIÃO NORTE			REGIÃO NORDESTE			REGIÃO SUDESTE			REGIÃO SUL			REGIÃO CENTRO-OESTE		
	ACRE	TOTAL	%	PERNAMBUCO	TOTAL	%	SÃO PAULO	TOTAL	%	RIO GDE DO SUL	TOTAL	%	DISTRITO FEDERAL	TOTAL	%
1988	204.102	1.251.735	16,3	417.168	3.231.735	12,9	206.755	927.121	22,3	181.080	500.955	36,1	39.642	478.897	8,3
1989	241.988	1.795.092	13,5	496.468	3.838.686	12,9	247.568	1.109.915	22,3	217.170	601.130	36,1	47.899	497.754	9,6
1990	416.962	3.191.483	13,1	881.228	6.693.940	13,2	563.407	2.228.645	25,3	610.785	1.373.223	44,5	84.051	891.796	9,4
1991	353.892	2.717.828	13,0	763.341	5.701.617	13,4	516.491	1.911.521	27,0	552.326	1.295.548	42,6	71.728	776.703	9,2
1992	329.723	2.528.764	13,0	699.399	5.323.906	13,1	470.104	1.749.552	26,9	523.624	1.182.938	44,3	66.602	714.850	9,3
1993	381.713	2.911.720	13,1	801.363	6.087.180	13,2	518.270	1.928.086	26,9	613.125	1.444.414	42,4	77.175	819.974	9,4
1994	350.696	2.663.821	13,2	735.258	5.607.665	13,1	485.525	2.550.925	19,0	624.338	1.391.326	44,9	70.870	756.638	9,4
1995	436.723	3.338.595	13,1	910.084	6.919.103	13,2	568.214	2.126.717	26,7	705.456	1.639.142	43,0	88.125	944.873	9,3
1996	445.460	3.446.634	12,9	943.111	7.154.404	13,2	730.783	2.453.011	29,8	746.837	1.787.365	41,8	99.329	1.010.611	9,8
1997	462.757	3.610.435	12,8	965.596	7.544.300	12,8	743.415	3.022.456	24,6	737.358	2.026.992	36,4	93.389	1.186.163	7,9
1998	486.082	4.071.575	11,9	1.046.365	8.031.931	13,0	811.906	3.177.863	25,5	1.189.889	2.741.994	43,4	107.078	1.344.749	8,0
1999	478.753	3.943.072	12,1	1.007.088	7.850.502	12,8	1.951.929	4.394.907	44,4	1.014.418	2.558.768	39,6	106.962	1.207.048	8,9
2000	499.292	4.017.033	12,4	1.047.468	8.016.297	13,1	1.661.433	4.031.693	41,2	1.009.551	2.512.460	40,2	131.698	1.305.080	10,1
2001	530.275	4.195.957	12,6	1.100.144	8.428.384	13,1	1.519.262	3.852.204	39,4	976.144	2.393.507	40,8	143.929	1.357.329	10,6

Fontes: STN/MF – Banco Federativo/BNDES – Estatísticas Populacionais/IBGE – PIB/IPEADATA

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA).

Os dados expostos na tabela em exame mostram a evolução das citadas transferências a partir de 1988, em razão da disponibilidade de um monitoramento completo acerca destas informações registradas pelo BNDES/Banco Federativo. Apesar de não cobrirem um período mais longo, envolvente de um corte temporal anterior à Constituição de 1988, acredita-se que este fato não implique em prejuízos às análises realizadas, uma vez que, como visto na Seção 5.1, o período pré constitucional, como um legado dos Governos Militares, não foi, caracteristicamente, um modelo de referência para avaliar a consistência do pacto federativo. Os poucos mais de três anos decorridos entre o processo de abertura política e a vigência da Constituição de 1988, que marcam a fase de transição política, também parecem ser insuficientes, para aferir o grau de relacionamento entre a União e estados e municípios, haja vista que neste interregno, os vínculos nestas esferas ainda eram precários.

Não obstante, conforme demonstrado na coluna 2 da TABELA 5.4, que integra a Seção 5.1, é possível perceber que os volumes de recursos financeiros sob a rubrica transferências correntes constitucionais repassados, globalmente, pela União a estados e municípios, nos citados anos, chegam a ser superiores a certos anos pós 1988. Entretanto, é, sem sombra de dúvida, o período pós Constituição que mais de perto interessa em termos de análise, porquanto os pressupostos teóricos inerentes ao processo de descentralização política e institucional, firmaram credos virtuosos que apregoavam a maior visibilidade que as administrações públicas locais (estados e municípios) teriam sobre as demandas públicas de caráter mais atomizado. Disto resultando, que a transferência de recursos materiais e financeiros possibilitaria alocações mais eficientes dos citados recursos nas áreas críticas das políticas públicas e sociais.

Aliado a isto, a descentralização de funções coroada por substanciais incrementos de autonomias administrativa, legislativa e financeira, teria o condão de combinar padrões elevados de governança e de governabilidade que disponibilizariam aos gestores públicos estaduais e municipais, maiores poderes e flexibilidade gestora para articular, na arena política, numa escala de prioridades, as demandas emanadas de uma conseqüente lógica de ação coletiva que flui do jogo de interesses conflitantes na sociedade. Daí porque, os dados demonstrados nas tabelas em apreciação, constituem os primeiros elementos factuais a propiciarem a oportunidade de um senso crítico. Isto, no atinente ao peculiar e específico aspecto relacionado às condições em que as transferências constitucionais representaram e/ou representam, de modo justo e conseqüente, a consolidação real ou fática, da diagnose que estabeleceu os fundamentos teóricos de que a descentralização política seria o canal ideal a viabilizar os requisitos materiais e financeiros. Necessários à ampliação qualitativa e quantitativa das governanças estaduais e urbanas. Deste

modo, trajetórias de sentido oposto - como, por exemplo, uma maior assunção de encargos e de responsabilidades repassadas e perspectivas declinantes de transferências de recursos financeiros, no tempo - implicariam numa primeira evidência de assintonia do discurso descentralizante, justificando o caráter revisional que este estudo se propõe.

Os dados relativos à TABELA 5.5 revelam que, de um modo geral, os estados tomados como referencial de análise amostral, apresentaram evoluções diferenciadas ao longo do curso histórico observado, no tocante a tais repasses constitucionais. O Estado do Acre perde, posto que apresentava, em 1988, em termos do volume total de recursos transferidos aos estados da Região Norte, uma participação de 16,3 %. A referida participação, em 2001, declina para 12,6 %, ainda que esta represente uma pequena recuperação em relação aos três anos anteriores. Neste sentido, o Estado do Acre desponta com uma dupla perda no tocante aos recursos das transferências constitucionais repassadas pela União, uma vez que isto além de representar uma participação que cai de 3,2 % para 2,6 %, no tocante ao total dos recursos transferidos pela União a todos os estados brasileiros, também se agrava pelo fato da Região Norte, ter apresentado, ao longo destes anos pós Constituição, uma participação que evoluiu de 19,6 % (em 1988) em relação ao volume total repassado pela União a todos os estados brasileiros, para 20,7 %, em 2001, embora esta participação tenha sido mais expressiva na maior parte dos anos inseridos neste corte temporal. Isto significa que, em termos gerais, o Acre perdeu, na média dos anos, em termos relativos, recursos originados das citadas transferências.

O Estado de Pernambuco, de interesse específico para este estudo, apresenta uma evolução moderadamente crescente, entre 1988 e 2001, quando a sua participação nos recursos constitucionais auferidos pela Região Nordeste, aumentou de 12,9 para 13,1 %, embora em alguns anos da série esta participação relativa tenha alcançado patamares superiores (por exemplo, 13,4 %, em 1991). Apesar deste modesto crescimento, em termos regionais, a perda absoluta de recursos constitucionais transferidos da União para Pernambuco se constata pelo declínio de uma participação que atingia 6,5 % no total destes recursos, em 1989, para 5,4% em 2001, com anos em que esta participação ainda foi menor. Novamente, a exemplo do Acre, se repete para Pernambuco uma constatação de perda na recepção destes recursos, haja vista que a participação do total de recursos repassados à Região Nordeste, também declina, relativamente de 50,6%, em 1989, para 41,7 % (registrando uma perda de 8,9 %). Deste modo, ainda que ampliando sua participação no bolo regional, Pernambuco seguramente perdeu expressão na política descentralizadora, configurada na sua materialidade tributária, nos anos considerados.

Os grandes ganhadores foram os Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, que passaram de uma participação de 22,3 % e 36,1 %, respectivamente, sobre os recursos transferidos para as suas correspondentes regiões (em 1988), para 39,4 % e 40,8 %, respectivamente, em 2001. Mesmo quando, em valores absolutos, os recursos referentes às transferências correntes constitucionais se reduzem, como, por exemplo, nos anos de 2000 e de 2001, os estados citados conseguem reter participações expressivas sobre tais montantes. Cumpre ainda destacar, em relação ao ano de 1999, que enquanto as regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste perdem, em valores absolutos, recursos das citadas transferências, a Região Sudeste conseguiu incrementar sua participação nos mencionados recursos, em 38,3 %, que, em termos de valores absolutos, representou um acréscimo de R\$ 1.217.044 mil sobre o montante recebido em 1998. Todavia, enquanto as transferências ao Sudeste se acresceram de tal valor, São Paulo incrementou sua participação sobre o montante da Região em 140,1 %, passando de um patamar de R\$ 811.906 mil auferidos em 1998, para um patamar de R\$ 1.951.929 mil, em 1999. Isto representou um incremento de R\$ 1.140.023 mil, significando que do incremento transferido para a Região Sudeste (R\$ 1.217.044 mil), São Paulo embolsou 93,7 %. Entretanto, é de se registrar que em termos absolutos, nos últimos três anos das séries demonstradas na TABELA 5.5, à exceção das Regiões Sul e Sudeste, as demais regiões lograram incrementos nas receitas das transferências constitucionais correntes da União. Ainda assim, mesmo considerando as perdas nos valores recebidos pelo Estado de São Paulo, nos anos de 2000 e 2001, o que releva destacar é o fato de que o referido Estado conseguiu duplicar, a partir de 1999, a sua participação na receita destes recursos.

Desconsiderando-se a análise dos aspectos meritórios a justificarem mudanças tão radicais para esta participação de São Paulo nos recursos transferidos pela União, cumpre registrar que esta constatação sugere questionamentos pertinentes. O primeiro deles, refere-se ao que este estudo denominou de ações ou intervenções assimétricas adotadas na condução do processo de descentralização política que se reflete na razão mais objetiva da descentralização fiscal. Ensejando reconhecer que o jogo político, contextualizado num cenário de barganhas e ao sabor da maior ou menor densidade representativa dos interesses regionais, constitui um elemento desequilibrante na sustentação do pacto federativo. Este primeiro questionamento, além de demonstrar de forma insuspeita que os interesses maiores inscritos na Carta Constitucional e que constituem os elementos de soldagem ou de costura do pacto federativo (principalmente no tocante aos aspectos das relações fiscais entre os entes federados), são infensos e sensíveis a contextos de puras oportunidades que mudam o curso da ação política, coloca *sub judice*



assinalações virtuosas que justificaram as vantagens da descentralização política como remédio contra o despotismo de minorias que detém o poder político e econômico. De quebra, esta questão fragiliza a tese de que o processo de descentralização política, decodificado numa descentralização da política fiscal (ingrediente material irrecusável para a viabilização da primeira) permitiria maior eficiência alocativa e redistributiva de recursos financeiros tendentes à escassez, pelo discurso da crise fiscal. Porquanto avulta ser significativo argumentar que, em quinze anos de curso da Reforma do Estado Brasileiro, delineou-se todo um quadro de factulidades que assinalam indícios claros de uma propensão metamórfica e tradicional, inerente à práxis política no Brasil, de alterar a forma e a substância dos pilares constitucionais da sociedade. Esta situação fica mais clara quando se observa, a partir da TABELA 4.5, que as transferências a estados da Região Sudeste representava, em termos de valores, cerca de 28,7 % dos recursos transferidos aos estados do Nordeste, no ano de 1988. Em 1999, esta participação se ampliou para mais de 55%, mantendo-se em torno de 50% nos anos seguintes. O mesmo se observa para São Paulo quando se o compara a Pernambuco.

Deste modo, o destacado aspecto da maior eficiência alocativa propiciado pela descentralização política, que ensejaria, nas esferas locais, entre outras, expectativas de melhor adequação dos serviços às preferências de demandas localizadas e aumentos da arrecadação tributária, anuvia-se diante da realidade de registros de práticas políticas que conferem um caráter aleatório e assimétrico ao curso do processo descentralizante iniciado com a Carta de 1988. Neste sentido, as evidências (os próprios números demonstrados na TABELA 5.5) confirmam que tais virtudes, tomando-se os estados como corpos de prova para avaliar os impactos da descentralização política no âmbito estrito dos ritos e incumbências originados da Constituição, são contraditadas pelo caráter declinante das transferências de recursos constitucionais da União à Região Nordeste (principal perdedora). Note-se que enquanto os recursos transferidos para os estados das Regiões Norte, Sudeste, Sul e Centro-Oeste, em 2001, crescem 3,3; 4,1; 4,8 e 2,8 vezes, em relação a 1988, respectivamente; no Nordeste, o crescimento é de 2,6 vezes.

Avaliadas sob o prisma das participações dos estados tomados neste estudo como representativos de suas respectivas regiões, observa-se que os Estados de Pernambuco e do Acre despontam como perdedores neste balanço de quinze anos da reforma constitucional, como o demonstra a referida TABELA 5.5. Enquanto os recursos das transferências liberados para Pernambuco crescem 2,6 vezes, em 2002, em relação a 1988, os recursos liberados para São Paulo crescem 7,3 vezes, em igual período. O mesmo se observa em relação ao Acre, em termos de perdas.

Consideradas estas evidências, flui como consequência lógica a conclusão de que se para as Regiões Norte e Nordeste e para os estados que as representam neste estudo predomina um histórico de perdas na participação relativa nestes recursos, pode-se generalizar tais perdas para o conjunto dos estados que compõem as citadas regiões. Entretanto, enquanto a Região Centro-Oeste registra perda relativa na participação destes recursos ao longo dos anos, o Distrito Federal, que a representa, conseguiu aumentar sua participação no total destes recursos repassados pela União, expropriando dos recursos declinantes destinados aos demais estados da Região, o incremento de receitas provenientes destes recursos. Prejudica-se, destarte, a força do argumento favorável à tese de que a descentralização política reforçaria os atributos relacionados a uma maior eficiência alocativa dos recursos. Haja vista que uma constatação de perdas relativas contínuas das receitas de transferências constitucionais, ao longo do tempo, se incompatibiliza com a tese da melhor adequação dos serviços às preferências localizadas identificadas pelos gestores públicos estaduais, uma vez que demandas públicas crescentes requerem recursos financeiros também satisfatoriamente crescentes, ao longo do tempo. Disto resulta a percepção de que os laços que sustentam o pacto federativo, ao se traduzirem, de forma mais manifesta, através das transferências constitucionais, ensejam observar que, pragmaticamente, a descentralização política traduzida do campo da intenção para o da ação, revela a potencialidade de desenvolver e agravar tradicionais mecanismos expansores de desigualdades regionais. Isto em virtude de que as maiores autonomias administrativa e política, inerentes à descentralização, descompensam-se diante da evidência de que a necessária autonomia financeira, também inerente ao processo, se dilui na realidade de uma práxis política assimétrica, que volta, gradativamente, a privilegiar as regiões mais desenvolvidas do País. Esta constatação combinada com as evidências de que o Poder Central vem arrecadando, progressivamente, menos receitas tributárias constitucionais, como demonstrado na Seção 5.1, sinaliza para um processo de redução do esforço fiscal que compensa mais que proporcionalmente as regiões e seus estados mais ricos e promove a indesejável, mas previsível (como possibilidade), idéia de que uma precarização na arrecadação de recursos constitucionais promove, por parte do Poder Central a opção seletiva pelos entes federados mais fortes, econômica e politicamente. O exemplo claro disto explicita-se por si mesmo, ao se observar a TABELA 5.5, antecedente, pelo exemplo de São Paulo, que inicia o período analisado com apenas 3,24 % de participação nos recursos de transferências constitucionais repassados aos estados brasileiros, para mais que dobrar sua participação, saltando para 7,51 %, em 2001.

Assim, considerada esta primeira etapa de verificação das condições em que os estados federados receberam atribuições, encargos, responsabilidades e recursos decorrentes da descentralização, faz-se necessário também analisar em que condições os municípios receberam tais encargos e competências. A TABELA 5.6, em seqüência, demonstra, para cada região brasileira, o volume de recursos financeiros transferidos sob a rubrica transferências correntes constitucionais, onde, novamente, os Estados do Acre, Pernambuco, São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal figuram como representantes regionais, para analisar-se a evolução destes recursos transferidos a seus municípios componentes.

**TABELA 5.6 - TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS DOS ESTADOS SELECIONADOS**

FLUXOS ANUAIS	REGIÃO NORTE			REGIÃO NORDESTE			REGIÃO SUDESTE			REGIÃO SUL			REGIÃO CENTRO-OESTE		
	ACRE	TOTAL	%	PERNAMBUCO	TOTAL	%	SÃO PAULO	TOTAL	%	R. GDE SUL	TOTAL	%	DIST. FEDER.	TOTAL	%
	a	b	(a/b)*100	a	b	(a/b)*100	a	b	(a/b)*100	a	b	(a/b)*100	a	b	(a/b)*100
1988	43.606	501.953	8,7	404.858	2.796.452	14,5	1.064.830	2.498.919	42,6	485.870	1.331.117	36,5	19.145	610.417	3,1
1989	46.277	704.497	6,6	431.337	3.002.560	14,4	1.138.343	2.679.045	42,5	588.571	1.500.489	39,2	20.364	608.950	3,3
1990	71.137	1.129.168	6,3	772.283	4.773.810	16,2	1.723.337	4.055.180	42,5	886.443	2.277.203	38,9	31.168	954.478	3,3
1991	60.612	779.119	7,8	575.600	3.938.892	14,6	1.473.858	3.474.195	42,4	757.826	1.947.838	38,9	24.555	799.889	3,1
1992	56.373	885.993	6,4	535.341	3.663.396	14,6	1.370.993	3.231.201	42,4	704.821	1.811.601	38,9	22.838	743.969	3,1
1993	62.932	992.366	6,3	603.886	4.124.646	14,6	1.551.076	3.647.052	42,5	799.465	2.051.351	39,0	35.254	874.261	4,0
1994	56.871	913.615	6,2	549.783	3.784.549	14,5	1.420.302	3.344.674	42,5	731.934	1.880.320	38,9	31.603	799.404	4,0
1995	70.857	1.138.285	6,2	684.983	4.715.222	14,5	1.769.575	4.167.177	42,5	911.927	2.342.717	38,9	39.375	995.989	4,0
1996	72.414	1.171.747	6,2	701.534	4.824.256	14,5	1.851.538	4.343.052	42,6	944.358	2.432.657	38,8	40.090	1.026.333	3,9
1997	75.622	1.217.038	6,2	729.915	5.085.863	14,4	1.935.859	4.719.613	41,0	985.726	2.611.809	37,7	41.958	1.119.750	3,7
1998	103.686	1.573.484	6,6	871.909	6.433.657	13,6	1.909.741	4.832.436	39,5	1.208.265	3.054.012	39,6	40.383	1.213.923	3,3
1999	102.231	1.666.754	6,1	889.125	6.724.468	13,2	2.470.918	5.580.145	44,3	1.178.659	3.061.464	38,5	40.597	1.203.361	3,4
2000	104.740	1.638.399	6,4	854.513	6.427.947	13,3	2.203.714	5.165.343	42,7	1.134.618	2.908.149	39,0	32.556	1.173.885	2,8
2001	112.821	1.739.295	6,5	914.191	6.803.825	13,4	2.278.074	5.375.610	42,4	1.179.841	3.034.161	38,9	32.952	1.244.154	2,6

Fontes: STN/MF – Banco Federativo/BNDES

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

A observação da tabela em questão permite concluir que os municípios que compõem o Estado do Acre apresentam uma participação declinante no volume de recursos de transferências constitucionais repassados pela União, haja vista que em 1988, tal participação representava 8,7 % do total de recursos transferidos aos municípios da Região Norte. Em 2001, esta participação regrediu para 6,5 %.

Da mesma forma como se observou para os municípios do Acre, os municípios de Pernambuco registram uma participação relativa declinante, que, em 1988, representava 14,5 % dos recursos transferidos aos municípios da Região Nordeste, reduzindo-se para 13,4 %, em 2001. Os municípios do Estado de São Paulo apresentam uma participação praticamente estável, ao longo do tempo, em relação ao volume destes recursos transferidos pela União aos municípios da Região Sudeste, uma vez que, em 1988, tal participação representava 42,6 %, passando para 42,4 %, em 2001.

Os municípios componentes do Rio Grande do Sul apresentaram uma evolução tendencialmente crescente, ao longo dos anos observados, em relação ao total de recursos transferidos aos municípios da Região Sul, com uma participação de 36,5 %, em 1988, que passou para 38,9 %, em 2001. Os municípios componentes do Distrito Federal apresentaram uma evolução decrescente em relação aos recursos transferidos pela União aos municípios da Região Centro-Oeste, uma vez que esta involuiu de 3,1 %, em 1988, para 2,6 %, em 2001. Este conjunto de evidências mais uma vez clarifica a conclusão de que as transferências constitucionais repassadas pela União aos municípios brasileiros, salienta a assintonia entre os primados teóricos que ressaltam os aspectos virtuosos da descentralização política, no tocante aos predicados relacionados à compatibilização de eficiência alocativa com os requerimentos e demandas priorizadas pela sociedade local, e os resultados práticos que ela tem demonstrado. Neste sentido, o discurso descentralizante ao pôr ênfase na possibilidade de obtenção de maior eficiência na alocação de recursos na esfera local, elege o município como o lócus mais identificado com as demandas mais específicas de uma sociedade nacional complexa. Todavia, a possibilidade de maior eficiência na alocação e destinação dos recursos, se bem que possível no contexto de uma verificação estática e pontual no tempo, dificilmente se sustenta ante uma dinâmica de fatos sucessivos, onde a tendência ao declínio no repasse dos recursos financeiros se impõe como realidade factual. Assim é, que a constatação de que as perdas relativas dos municípios de Pernambuco, no tocante aos repasses da União, referentes às transferências constitucionais, podem ser proporcionalmente maiores que as perdas relativas dos municípios componentes dos Estados de São Paulo e/ou do Rio Grande do Sul, tornando muito mais difícil a defesa do

argumento descentralizante como condição virtuosa de correção de desigualdades . Uma vez que este evoca a virtude da maior eficiência da gestão pública urbana, diante de atributos de governabilidade que pressupõem maiores autonomias administrativa e política, mas que se ressentem de um adequado suporte financeiro da União, imprescindível ao atributo da boa governança.

Portanto, necessário se fez verificar se este quadro de perdas relativas reveladas para os municípios componentes do Estado de Pernambuco também se confirmou para os municípios da Região Nordeste como um todo. A TABELA 5.7, a seguir, mostra a participação dos municípios de cada região no total dos recursos constitucionais transferidos pela União.

**TABELA 5.7**  
**Participação Regional (%) dos Municípios nas Transferências da União**  
**1988-2001**

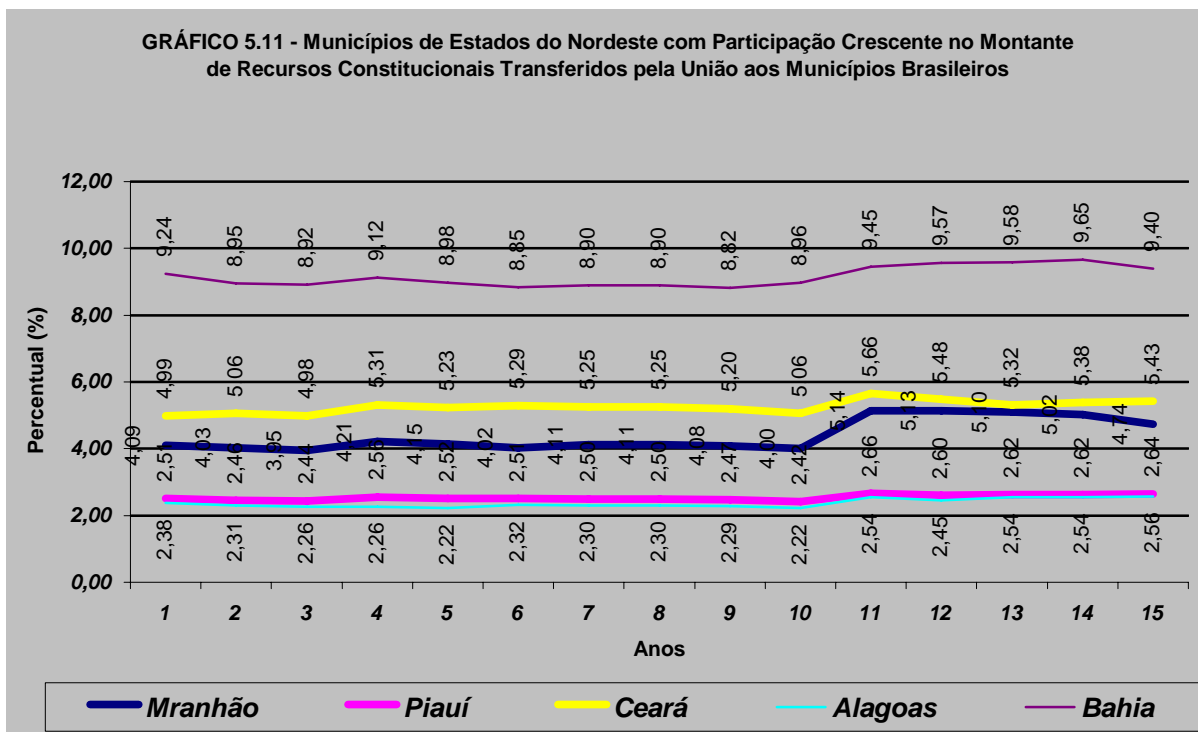
REGIÕES	ANOS															Partic.
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Média	
Norte	6,5	8,3	8,6	7,1	8,6	8,5	8,5	8,5	8,5	8,3	9,2	9,1	9,5	9,6	8,5	
Nordeste	36,1	35,3	36,2	36,0	35,4	35,3	35,3	35,3	35,0	34,5	37,6	36,9	37,1	37,4	36,0	
Sudeste	32,3	31,5	30,7	31,8	31,3	31,2	31,2	31,2	31,5	32,0	28,3	30,6	29,8	29,5	30,9	
Sul	17,2	17,7	17,3	17,8	17,5	17,6	17,5	17,5	17,6	17,7	17,9	16,8	16,8	16,7	17,4	
Centro-Oeste	7,9	7,2	7,3	7,3	7,2	7,5	7,5	7,5	7,4	7,6	7,1	6,6	6,8	6,8	7,3	
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fontes: STN/MF – Banco Federativo/BNDES – Estatísticas Populacionais/IBGE – PIB/IPEADATA

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

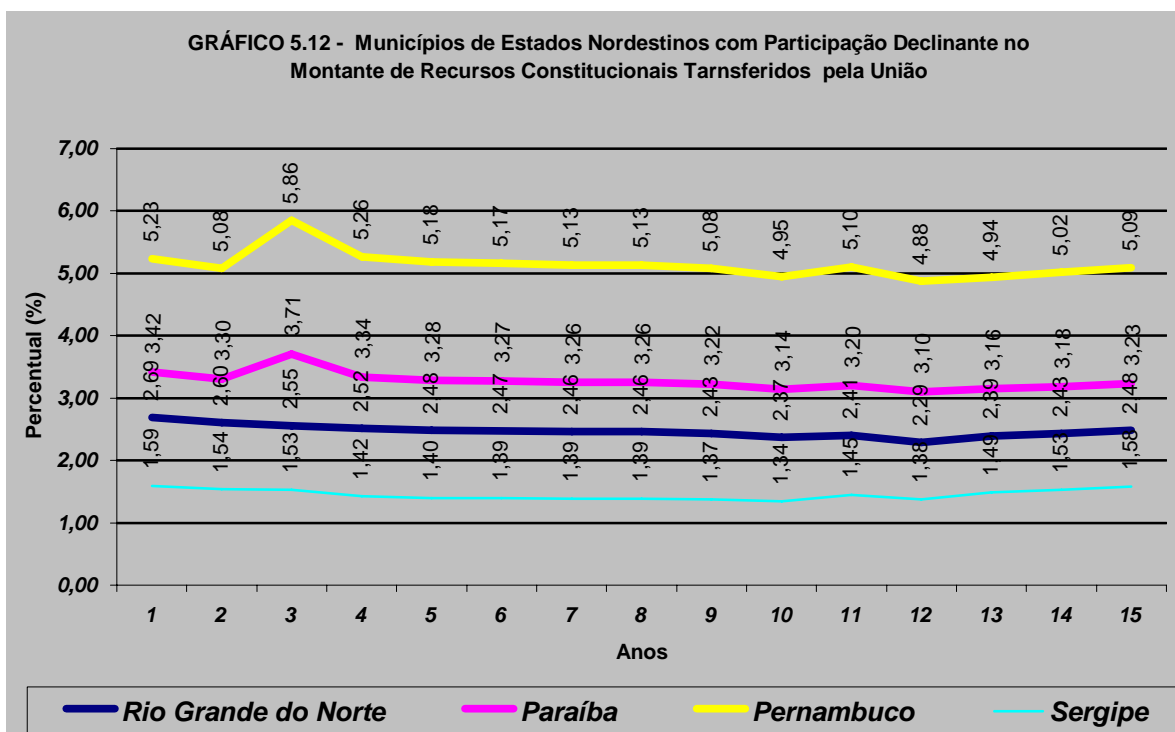
A observação dos dados expostos permite observar que apenas as Regiões Norte e Sul apresentaram uma participação média crescente no montante das transferências constitucionais repassadas pela União aos municípios brasileiros, haja vista que tais participações médias são as únicas a superarem as suas respectivas participações iniciais, no ano de 1988. Entretanto, é de se registrar que a Região Nordeste, a partir de 1988, passou a ostentar um desempenho, que rompeu com a fase de participações declinantes que vinham ocorrendo até 1997. Apesar disto, importa salientar que os municípios que compõem alguns estados nordestinos (Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Sergipe) vêm apresentando um histórico de participações relativas declinantes nos percentuais repassados pela União aos municípios da Região Nordeste (ou seja, sobre os percentuais que integram a tabela antecedente). Os GRÁFICOS 5.11 e 5.12, em seqüência, mostram a participação de cada Estado da Região Nordeste, que ganha e que perde,

respectivamente, em relação ao montante de recursos das transferências constitucionais repassadas pela União aos municípios dos estados brasileiros.



Fonte: Banco Federativo/BNDES

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)



Fonte: Banco Federativo/BNDES

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

Os gráficos em observação demonstram que, considerando-se que o montante de recursos transferidos pela União aos municípios da Região Nordeste, como um todo, passou a registrar, a partir de 1998, uma tendência de crescimento de participação relativa nos recursos de transferências constitucionais do período (evoluindo de 34,5 %, em 1997, para 37,4 %, em 2001). No entanto, os grandes perdedores ao longo deste périplo pós-constitucional, foram os Estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Sergipe. Para uma região com imagem associada ao problema das desigualdades regionais, tais fatos emergem com maior conteúdo de gravidade sobre os citados estados, não pela redução em si mesma dos percentuais de participação, mas por ensejarem a possibilidade de desalinhamento político com o Poder Central ou perda de densidade participativa na composição do pacto federativo, que, via de regra, se efetiva informalmente com a convergência de interesses e de barganhas. De qualquer sorte, para uma região com um histórico mais que secular de desnível socioeconômico em relação ao Sudeste, uma constatação de perdas para alguns estados, opera como fato anulante de qualquer pretensão no sentido de reduzir tais desníveis. Neste sentido, uma inevitável comparação entre o regime caracteristicamente centralizador do Período Militar, ou da Primeira Fase Vargas, com o regime atual ou do que demarca a vigência da Carta de 1946 (até 1964), ressalta uma maior preocupação



com o amálgama do pacto federativo que, mesmo a despeito de registros convincentes dando conta de perda de autonomia dos entes federados menores, favorece ao primeiro. Ao segundo, parece sempre estar presente uma tendência de enfraquecimento e de gradual ruptura do princípio de coordenação política que deveria prevalecer como mecanismo compensatório e equilibrante a ser exercido pelo Poder Central, como consequência da maior liberdade, da maior autonomia e de diferentes capacidades e potencialidades que distinguem e particularizam as localidades e as gestões locais.

O balanço da alternância de regimes centralizadores e descentralizadores no Brasil, parece permitir concluir que uma das razões para a própria instabilidade cíclica que caracteriza tais mudanças, prende-se ao fato de que os registros históricos da vida política brasileira demonstram e oportunizam situações em que o zelo extremo pela coesão e defesa do sentimento de unidade nacional (típico de períodos de franca centralização) se contrapõem a um processo gradual de dislexia da função coordenadora do Poder Central. Esta se extrema com a excessiva autonomização ou com a percepção de que os entes federados culminam por assimilar um sentimento de despreendimento e de quebra de elos que os unem. Daí, serem conseqüentes as assinalações que enxergam na exacerbação destes sentimentos, o acirramento dos processos competitivos entre localidades (hobbesianismo municipalista), a redução do esforço fiscal e o reforço supranacional de laços de interesses que, de certa forma, fragiliza o papel do Estado-Nação. Deste modo, talvez a grande lição a ser tirada de uma análise dos ciclos políticos no Brasil, seja o reconhecimento de que sempre faltou ao País, nos períodos reconhecidos como de regimes políticos descentralizados, a preservação de um padrão de uniformidade e de princípios coerentes de coordenação política, que garantissem ao Poder Central os instrumentos de controle da estabilidade política, econômica e social sobre os entes federados. Por outro lado, nos períodos reconhecidos como de regimes políticos centralizadores, excessivos foram os sentimentos de zelo e de sustentação de um pacto federativo, que anularam a necessária e desenvolva participação dos entes federados no processo de construção da sociedade nacional. Neste sentido, assoma ser proveitoso mirar o exemplo das economias européia e norte-americana, referenciadas no Capítulo 1, no tocante ao fato de que o crescimento e a construção da identidade nacional nestas, fundaram-se a partir de um fenômeno gradual de consolidação e de especialização das instâncias locais. O qual demandou um nível superveniente de coordenação política, que, pouco a pouco, definiu o papel de estados (ou departamentos) e do Poder Central, ensejando, na conclusão de diversos estudiosos, toda uma gama de pactuações, de legislações e de relações políticas que, em muitos casos, reforçaram e deram credibilidade ao federalismo. Parece ser, portanto,

conseqüente, lógico e prudente, em se admitindo as condições peculiares em que o Brasil se inseriu no sistema econômico capitalista mundial, que o desafio consiste em encontrar a forma equilibrada, para que, a partir do Poder Central, um regime político necessariamente descentralizado, promova a integração mais harmônica das partes (instâncias locais), para que se alcancem as substância e consistência do todo.

Há que se admitir para o Brasil os fundamentos de uma lógica inversa daquela que se operou nas economias citadas. Se atualmente vigoram teses em defesa de regimes políticos descentralizados, que favoreçam e desenvolvam as instâncias locais, avulta ser necessário distinguir as peculiaridades de tais argumentos, sob pena de reconhecerem-se, equivocadamente, tanto em economias ou sociedades plenas, quanto em economias incompletas, como a brasileira, tratamentos lineares para diagnósticos diferenciados. O caso do Brasil, sem sombra de dúvida, recomenda um regime descentralizado, mas que não signifique orfandade ou postura absenteísta do Poder Central. Ou seja: requer um grau de coordenação política adequado, ajustável, diligente e zeloso do pacto federativo. O País tem, pois, um longo caminho a percorrer na construção de uma sociedade plena, razão pela qual uma descentralização política mais frouxa parece ser mais adequada a nações ou economias plenas, que premidas pela saturação de seus mercados buscam na desregulamentação e na flexibilização dos laços de união nacional, a saída para uma crise que se serve das suas instâncias locais para estabelecer articulações mais ágeis com o comércio internacional. Trata-se, na verdade, de localidades dotadas de armaduras que lhes conformam as feições de lócus protegidos e competitivamente preparados para uma concorrência em nível global. Deste modo sem pretender fazer qualquer apologia a esta alternativa, como uma das variantes extremas alertadas por Marx<sup>238</sup>, capazes de retardar o declínio capitalista (o comércio internacional), cabe vislumbrar para o Brasil um grande espaço de crescimento - o mercado interno - que o coloca numa situação mais cômoda, se exploradas eficientemente suas potencialidades, diante de uma configuração de crise internacional que vem atemorizando até as nações de capitalismo avançado. É, pois, a partir deste esforço de síntese compreensiva dos caminhos da descentralização à brasileira, que as conclusões firmadas na Seção 1 (relativas ao modo como a União vem processando a descentralização política), adicionadas a estas primeiras verificações relacionadas aos modos como estados e municípios vêm assimilando e registrando, pragmaticamente, estas operações, mostram indícios de desvios na lógica virtuosa que justificou a feitura da Carta de 1988. As análises atinentes ao grau de relacionamento entre Poder Central,

---

<sup>238</sup> Ver a lei da queda da taxa de Lucro. O CAPITAL, volume III, Tomo I, Seção VIII, Cap. XIV (MARX, 1984, 161-195)

Estados e Municípios, interpretadas a partir das transferências constitucionais, dão indicações de redução gradativa do esforço fiscal, de relaxamento do processo de coordenação política e de uma concorrência fiscal entre os entes federados. A qual, favorece sobremaneira a União, dada a sua condição privilegiada e exclusiva de instituir e modificar tributos de natureza financeira e de alterar a carga fiscal dos mesmos.

Assim, verificadas as condições em que o Poder Central vem se desincumbindo de sua missão e as condições em que os estados e municípios vêm assimilando suas novas atribuições e competências, o estudo se orientou para analisar outro postulado teórico intrinsecamente vinculado às virtudes da descentralização política: autonomias fiscal, financeira e administrativa seriam ingredientes capazes de estimular o esforço fiscal nas instâncias locais; de desenvolver as competências gestoras (ativando atitudes empreendedoras) dos administradores públicos e possibilitando, pela maior visibilidade e controle das potencialidades locais, o incremento gradativo de receitas próprias ?

O cotejo destes pressupostos teóricos com a realidade das execuções orçamentárias da União, dos Estados e dos Municípios, sob o estrito parâmetro da capacidade de gerar receitas próprias, pode ser observado e analisado nos dados demonstrados nas TABELAS 5.8 e 5.9, em seqüência. A primeira está expressa em valores globais, a segunda em valores *per capita*.

**TABELA 5.8 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DISPONÍVEIS À UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS (valores em milhares de reais)**

ANOS	UNIÃO				ESTADOS				MUNICÍPIOS			
	Receita	Transferências	Transferências	Receita	Receita	Transferências	Transfer. Repass.	Receita	Transferências	Transferências	Receitas	Receita
	Arrecadada	aos Estados	aos Municípios	Disponível	Arrecadada	Rec. da União	aos Municípios	Disponível	Rec. da União	Rec. dos Estados	Arrecadadas	Disponível
1987	163.234.487	7.650.265	8.361.737	147.222.485	62.296.535	7.650.265	15.867.886	54.078.915	8.361.737	15.867.886		
1988	156.037.728	6.390.443	7.738.858	141.908.427	55.229.295	6.390.443	14.071.489	47.548.249	7.738.858	14.071.489		
1989	158.556.429	7.842.578	8.495.541	142.218.310	67.440.710	7.842.578	17.145.942	58.137.345	8.495.541	17.145.942	841.300	26.482.783
1990	189.724.794	14.379.088	13.189.840	162.155.866	75.679.021	14.379.088	19.991.200	70.066.909	13.189.840	19.991.200	2.264.856	35.445.895
1991	158.088.998	12.403.217	10.939.933	134.745.848	72.046.785	12.403.217	19.093.987	65.356.014	10.939.933	19.093.987	2.493.155	32.527.075
1992	154.463.083	11.500.011	10.336.161	132.626.912	65.917.484	11.500.011	17.489.616	59.927.879	10.336.161	17.489.616	1.878.207	29.703.983
1993	170.213.189	13.191.375	11.689.676	145.332.138	62.117.697	13.191.375	16.632.288	58.676.784	11.689.676	16.632.288	2.623.454	30.945.417
1994	186.447.551	12.970.375	10.722.562	162.754.614	69.372.421	12.970.375	18.404.397	63.938.399	10.722.562	18.404.397	6.913.627	36.040.586
1995	207.626.331	14.968.431	13.359.390	179.298.510	82.848.499	14.968.431	22.302.439	75.514.490	13.359.390	22.302.439	15.494.520	51.156.350
1996	218.314.914	15.852.026	13.798.044	188.664.844	88.617.213	15.852.026	23.900.192	80.569.047	13.798.044	23.900.192	17.416.587	55.114.824
1997	231.144.238	17.390.347	14.754.074	198.999.817	87.368.243	17.390.347	23.752.786	81.005.804	14.754.074	23.752.786	16.993.529	55.500.390
1998	244.796.748	19.368.112	17.107.513	208.321.123	86.650.989	19.368.112	24.752.527	81.266.574	17.107.513	24.752.527	19.779.514	61.639.554
1999	251.716.427	19.954.297	18.236.191	213.525.939	86.236.841	19.954.297	25.084.258	81.106.879	18.236.191	25.084.258	17.276.202	60.596.651
2000	253.817.698	19.882.564	17.313.723	216.621.411	91.632.707	19.882.564	26.656.703	84.858.568	17.313.723	26.656.703	17.802.092	61.772.518
2001	261.000.007	20.227.381	18.197.044	222.575.582	95.425.643	20.227.381	28.188.200	87.464.823	18.197.044	28.188.200	16.367.555	62.752.800
2002	269.182.107	21.251.932	19.517.040	228.413.135	94.359.991	21.251.932	28.070.227	87.541.695	19.517.040	28.070.227	18.134.573	65.721.840

Fontes: Banco Federativo/BNDES – FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios/STN-MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

**TABELA 5.9 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS PER CAPITA DISPONÍVEIS À UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS**

ANOS	UNIÃO				ESTADOS				MUNICÍPIOS			
	Receita Arrecadada	Transferências aos Estados	Transferências aos Municípios	Receita Disponível	Receita Arrecadada	Transferências Rec. da União	Transfer. Repass. aos Municípios	Receita Disponível	Transferências Rec. da União	Transferências Rec. dos Estados	Receitas Arrecadadas	Receita Disponível
1987	1.164	55	60	1.050	444	55	113	386	60	113	-	-
1988	1.093	45	54	994	387	45	99	333	54	99	-	-
1989	1.092	54	59	979	464	54	118	400	59	118	6	182
1990	1.285	97	89	1.099	513	97	135	475	89	135	15	240
1991	1.054	83	73	899	481	83	127	436	73	127	17	217
1992	1.015	76	68	871	433	76	115	394	68	115	12	195
1993	1.102	85	76	941	402	85	108	380	76	108	17	200
1994	1.189	83	68	1.038	442	83	117	408	68	117	44	230
1995	1.306	94	84	1.128	521	94	140	475	84	140	97	322
1996	1.354	98	86	1.170	550	98	148	500	86	148	108	342
1997	1.414	106	90	1.217	534	106	145	496	90	145	104	340
1998	1.477	117	103	1.257	523	117	149	490	103	149	119	372
1999	1.499	119	109	1.272	514	119	149	483	109	149	103	361
2000	1.492	117	102	1.273	539	117	157	499	102	157	105	363
2001	1.514	117	106	1.291	554	117	164	507	106	164	95	364
2002	1.541	122	112	1.308	540	122	161	501	112	161	104	376

Fontes: Banco Federativo/BNDES – FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios/STN-MF – Estatísticas Populacionais/IBGE – PIB/IPEADATA

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

Os dados demonstrados nas TABELAS 5.8 e 5.9, foram extraídos, em grande parte, de relatório elaborado pelo BNDES/Banco Federativo, cujos valores estão expressos a preços constantes de dezembro de 2000. A série referente às receitas próprias arrecadadas pelos municípios foi compilada por este estudo, a partir de coleta de informações extraídas dos relatórios anuais “FINBRA - FINANÇAS BRASIL - Receitas e Despesas dos Municípios Brasileiros”, elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional/STN-MF, os valores estão, também, referidos a preços constantes de dezembro de 2000. No caso específico da TABELA 5.9, a conversão para dados *per capita* foi possível pelo uso da série estimativas populacionais, elaborada pelo IBGE, e constante do relatório “ESTATÍSTICAS DO SÉCULO XX”, integrante do *site* da Instituição.

Os dados relativos à União, demonstram a receita disponível ao Poder Central, após efetuadas as transferências constitucionais a estados e a municípios. Entretanto, a receita arrecadada pela União, tal como exposta, não consigna os valores arrecadados com a CPMF, pelo fato deste tributo não estar vinculado ao princípio do compartilhamento constitucional de receitas, apequenando, portanto, a massa de recursos financeiros efetivamente colocada à sua disposição. Assim, é possível perceber, considerando-se os anos extremos das séries apresentadas (1987 e 2002), que a despeito das transferências aos estados e aos municípios terem crescido 177,8 % e 133,4 %, no período, respectivamente, (ou seja, crescimentos médios geométricos da ordem de 7,04 e 5,81 % ao ano, respectivamente), o crescimento da receita disponível à União foi de 55,1 %, enquanto que o crescimento da sua receita arrecadada (exclusive CPMF) foi de 64,9 %, no mesmo período. Isto significa que, ao longo de dezesseis anos, o crescimento dos recursos repassados pela União a estados e a municípios, subtraiu da receita arrecadada menos de 10 % (ou seja, 64,9 % - 55,1%) dos 64,9 % de incremento alcançado na arrecadação do período. É possível também observar, duas situações distintas no tocante à dinâmica das transferências constitucionais a estados e a municípios. A primeira delas refere-se ao fato de que, entre 1987 a 1989, os volumes de recursos financeiros transferidos aos municípios suplantavam os volumes de recursos transferidos aos estados (ver a coluna transferências aos municípios). A partir de 1990, as transferências aos estados passam a suplantam as transferências aos municípios. A segunda situação relaciona-se ao fato de que além desta tendência declinante, é de se considerar que entre 1989 a 1996, estes volumes de recursos eram rateados entre 5371 municípios oficialmente reconhecidos pelo IBGE. Em 1997, este número salta para 5529 municípios e, a partir de 1998 os municípios classificados pelo IBGE são em número de 5559. Ou seja, ainda que se reconheça ser irrefutável o crescimento das receitas de transferências a estados e municípios, há que se concluir

que estes últimos vêm manifestando uma tendência de perda na participação destes recursos, haja vista que, em termos médios, os recursos destinados aos municípios declinaram, na proporção em que novos municípios foram criados. Esta verificação se discrepa das virtudes teóricas enxergadas no processo de descentralização política, porquanto enseja a possibilidade de um descolamento da visão de que o municipalismo seria uma alternativa de administrar e de orientar as políticas públicas de forma mais eficiente. Isto, no âmbito de uma percepção mais localizada de problemas e de demandas coletivas a que estariam mais sensíveis os gestores urbanos. No entanto, tal visão se dilui ante a constatação de que o esforço fiscal envidado pela União vem preterindo, em termos relativos, os Municípios, e, ao mesmo tempo, reforçando uma tendência de afastamento dos princípios que norteiam o pacto federativo, na medida em que o Poder Central se utiliza da faculdade constitucional de gerar recursos não compartilhados constitucionalmente com os demais entes federados (caso específico da CPMF). Isto pode representar uma propensão gradual de afastamento do papel de coordenação política que está reservado à União.

No tocante aos Estados, ainda analisando-se a TABELA 4.9, observa-se que até o ano de 1989, estes repassavam aos municípios mais que o dobro das transferências que recebiam da União, denotando resquícios do regime militar que centralizou grande parte dos recursos fiscais arrecadados à revelia do pacto federativo. Neste sentido, é forçoso reconhecer que o pacto federativo, firmado a partir da Constituição de 1988, representou um alívio para os estados, no tocante a uma suplementação de recursos provenientes da União, a qual inverteu a relação vigente até 1989 (antes referida). Haja vista que, a partir de 1990, para cada R\$ 1,00 transferido da União para os estados, estes repassaram entre R\$ 1,25 a R\$ 1,50 aos municípios, significando um desembolso adicional que variou entre R\$ 0,25 e R\$ 0,50 de seus recursos fiscais arrecadados.

Do ponto de vista das vantagens materiais auferidas pelos estados, no tocante à descentralização da política fiscal inerente ao processo de descentralização política, há que se concluir que esta se traduziu em ampliação da fonte de recursos, uma vez que, enquanto as receitas arrecadadas no âmbito dos estados cresceram 51,5 % (passando de R\$ 62.296.536 mil, em 1987, para R\$ 94.359.991 mil, em 2002), as suas receitas disponíveis se expandiram em 61,9 %, no citado período. Isto permite concluir que as transferências constitucionais repassadas pela União contribuíram de forma significativa para reforçar os recursos dos caixas estaduais.

No tocante a uma análise dos impactos materiais da descentralização política sobre os municípios, considerando-se os dados da TABELA 5.9, é possível perceber que as transferências constitucionais repassadas pela União e pelos estados representaram, até 1994, a parte mais

substantiva dos recursos disponíveis aos municípios, haja vista que as receitas fiscais, arrecadadas no âmbito destes, representavam uma parcela mínima dos citados recursos. Entretanto, a partir de 1996, é de se registrar o impulso que as receitas próprias, de cunho estritamente fisco-tributário, ganharam como resultado das maiores autonomias fiscal e financeira conferidas aos municípios. O aperfeiçoamento do sistema de arrecadação e o aumento da carga fiscal, centrado na tese de um maior envolvimento das gestões urbanas para imprimir uma dinâmica crescente de estímulo ao esforço fiscal, podem ser apontados como fatores exponenciais para tal desempenho. O qual se traduz no fato de que, a partir de 1996, as receitas fiscais arrecadadas nos municípios passam a representar, em média, cerca de 30 % das receitas disponíveis aos municípios. Não obstante, percebe-se que, a partir de 1997, passam a ocorrer pontos de inflexão nesta trajetória que, até 1996, registrava crescimento firme das receitas próprias (de cunho fiscal) arrecadadas pelos municípios. Os anos de 1999 e de 2001 são distintivos do fenômeno da inflexão, e, ainda que o ano de 2002 represente uma recuperação, vale destacar que ele fica bem abaixo do patamar alcançado em 1998, quando as referidas receitas alcançaram o patamar de R\$ 19.779.514 mil. Este indicativo de saturação na capacidade de gerar receitas próprias, de cunho fiscal, reforça o argumento levantado por este estudo de que a capacidade de arrecadar tributos, considerado o aspecto concorrencial instaurado nas três esferas do poder público pela necessidade crescente de ampliar suas fontes de recursos, esbarra num horizonte de fronteira caracterizado pelo crescimento pífio do PIB brasileiro nos últimos anos (como demonstrado na Seção 5.1, TABELA 5.5). O fato agravante a ser retirado desta evidência, relaciona-se, no campo real, com a redução da capacidade contributiva, de contribuintes (pessoas física e jurídica), uma vez que a retração do ritmo da atividade econômica, por anos seguidos, implicou necessariamente na diminuição do universo de contribuintes, seja pelo amesquinamento do mercado de trabalho, seja pela retração do universo empresarial.

No cotejo desta luta desigual, avulta destacar a maior capacidade da União de subtrair dos demais entes federados qualquer esforço eficaz no sentido de aumentarem suas arrecadações. A compulsoriedade característica do modo pelo qual a União arrecada suas receitas, parece neutralizar as possibilidades de estados e municípios apresentarem uma capacidade continuada de ampliar suas receitas pela via fiscal. Explica-se. Os tributos incidentes sobre a renda, os tributos sobre movimentação financeira e o recolhimento de contribuições parafiscais, arrecadados pela União, apresentam a característica comum de serem, concomitantemente, compulsórios e tributados na origem (ou *ex ante*), enquanto que, por exemplo, um tributo como o IPTU, arrecadado pelos municípios, apesar de seu caráter compulsório, desfalca-se do atributo *ex ante*,



ou seja: de serem tributados no crédito em conta do contribuinte. Daí porque, a inadimplência na satisfação desta obrigação fiscal, seja um recurso comum utilizado pelo contribuinte, para fugir de uma elevada carga tributária, que se torna mais pesada à medida em que desemprego, informalidade e redução da massa salarial alcançam o mercado de trabalho, reduzindo a capacidade contributiva de grande parte do universo de contribuintes/pessoa física.

Deste modo, apesar de não restar dúvida quanto aos benefícios propiciados aos municípios pela descentralização política, no tocante aos aspectos administrativos (governança urbana) e políticos (governabilidade), possibilitados por amplas autonomias fiscal e financeira, há que se considerar os aspectos pouco virtuosos que estão relacionados a um processo concorrencial por receitas tributárias entre os entes federados. Fato que, sem sombra de dúvida, vem conferindo ao Poder Central uma maior vantagem na realização de receitas. Estes aspectos, per si, vinculam-se à possibilidade, já mencionada, de gradual dissolução dos princípios de sustentação do pacto federativo, que, entre outros, destaca a possibilidade de afrouxamento dos laços que conferiram à União, com a Carta de 1988, um princípio de comando e de articulação, implícito a uma função de coordenação política necessária ao equilíbrio das relações entre os entes federados. Se esta suposição assoma como possibilidade real, e se não se registram evidências convincentes de uma relação informal mais forte do Poder Central para com os entes federados, expectativas desagregadoras - como estímulo à guerra fiscal, relações de interesses articuladas em caráter supranacional pelos entes federados e insulamento generalizado das gestões urbanas, entre outros, - passam a ser o preço a ser pago pela percepção errônea de que descentralização política implica em renúncia aos requisitos básicos de coordenação e de obediência a um princípio de comando.

Por outro lado, se realmente se constata que vem ocorrendo um movimento compensatório indicativo de que o Poder Central supre uma gradual prática absenteísta de redução do esforço fiscal, marcando uma presença mais firme, mas menos vinculada aos preceitos formais do compartilhamento constitucional de receitas, pode-se interpretar tais formas de intervenção nas esferas locais (estados e municípios) como um processo que sinaliza para uma dificuldade, que, no caso brasileiro, manifesta-se ser mais que secular, qual seja: a de conduzir, de forma pragmática e segura, processos de descentralização política. A dificuldade parece realmente consistir em equilibrar o impulso a uma maior ou menor intervenção, respeitando limites claros de competências administrativas nas três esferas do poder. Assim, as conclusões a que chegaram Arretche e outros analistas do processo de descentralização à brasileira, no que respeita a uma percepção clara de uma tendência de recentralização de certas funções e

programas (principalmente na área social), traçam, na visão deste estudo, um movimento pendular que não consegue romper um limiar crítico. Tudo parece acontecer de modo a acumular tensões, conflitos, práticas clientelistas e movimentos pré-participatórios. Os quais culminam com a incompatibilização dos primados teóricos e virtuosos consagrados pelo contrato social (constituição), em face da influência subterrânea de interesses minoritários, mas vinculados a uma tradição plutocrática e oligárquica da política brasileira. Parametrizar as linhas de atuação e de intervenção em áreas e setores que concentram demandas públicas e definir formas de intervenção que medeiam entre a necessidade de um acompanhamento mais direto, pelo Poder Central, e as que necessitam, em graus variáveis, de formas desconcentradas ou descentralizadas, ou seja, de formas mais amenas em que se assinalam a presença da União, manifesta-se ser o requerimento crucial e inconcluso de todas as experiências descentralizadoras, vivenciadas nos mais de cem anos da República Brasileira.

A definição das linhas de intervenção que exigem um controle de rédeas curtas e que asseguram o equilíbrio federativo, razão de ser e pedra angular do pacto republicano, elege questões mais difusas e mais amplas, as quais passam ao largo dos objetivos mais diretos e específicos da descentralização política. Entre estas, avulta as questões históricas das desigualdades regionais, do desafio da integração daquilo que Barat (Capítulo 4) denominou de Sistema Nacional de Cidades e de uma coordenação dos requisitos infra-estruturais exigíveis à preservação, à operacionalização e ao aprimoramento dos interesses gerais personificados pela União, os quais dão ao pacto federativo uma dimensão que extrapola os alcances de políticas localizadas. Ou seja, delimitando um espaço de intervenções que pode até ser concorrente e compartilhado, mas que imprescinde da ação superveniente do Poder Central.

Imaginar que uma postura de *laissez-faire, laissez-passer* de cunho eminentemente político, possibilitada por uma administração pública descentralizada, possa corrigir as externalidades negativas geradas por demandas coletivas de amplitude mais geral, constitui razão temerária. Porquanto, tais demandas situam-se num circuito mais complexo de requerimentos, o qual escapa ao interesse de demandas locais de conteúdos mais difusos. Elas geram uma espécie de limbo ou vácuo da ação política, que só se resolve num patamar de intervenção que exige ações coordenadora, articuladora e mediadora, delegadas a um ente com representação (o Poder Central) para reconhecer tais demandas como de caráter superveniente. Sobretudo, porque compõem complementaridades que atendem a interesses de natureza híbrida ou difusa, que constituem os elos de ligação entre os demais entes federados. Estas distinções se prestam a estabelecer um divisor de águas para os campos de atuação dos três níveis de intervenção estatal,

delimitando espaços reais de competências que deságuam necessariamente no requerimento de uma função coordenadora e articuladora dos interesses gerais e comuns das unidades político-administrativas que integram a federação.

O ente estatal personificado na União, tal como visto no Capítulo 2, recebeu esta incumbência na gênese do Estado Moderno, por conta das externalidades (falhas) causadas pelo sistema capitalista de mercado, razão pela qual parece ser inescusável e inarredável o entendimento de que existe uma correlação óbvia entre o pilar político e o pilar econômico. A correção e as virtudes de um texto constitucional têm que guardar coerência e correspondência direta com a tipologia de fenômenos que define o conjunto de aspirações, desejos e necessidades reais de uma sociedade, de tal sorte que a eficiência e a eficácia das políticas públicas só se plenificam na capacidade de transformar expectativas em respostas concretas a essa sociedade. Daí porque, no contexto mais complexo de sociedade nacional, coabitam tessituras sociais mais específicas - caracterizadas por distinções geográficas, econômicas e culturais - mas identificadas com interesses e laços mais amplos e afins (história, língua, religião, etc) que as unem. As quais buscam, num elemento aglutinador (o Poder Central), a capacidade para conduzir seus destinos, homogeneizando suas diferenças, liquidificando-as no caldeirão secular que, bem ou mal, vem assegurando ao Brasil uma tradição de união republicana de nação independente.

Assim, mesmo se considerando a importância, a extensão dos benefícios e as virtudes gerais relacionadas à apologética da descentralização política, este estudo defende o argumento de que, em nenhuma hipótese, a intervenção do Poder Central pode migrar para uma presença pálida ou, pior, omissa no tocante a este papel. Significando que, em algum grau, ainda não adequadamente definido por uma sintonia fina no processo de descentralização política em curso, a centralização de algumas políticas e mesmo as formas possíveis de delegação de competências (neste patamar mais elevado de políticas públicas), incluindo o concurso do terceiro setor (público/não governamental), têm que ser conduzidas ou monitoradas, sem claudicações pelo Poder Central. Ou seja, materialmente, isto significa graus de intervenção que implicam numa assistência, ou sob a forma direta de destinação voluntária de recursos, ou programas de incentivos fiscais, orientados para macropolíticas regionais ou setoriais.

Entretanto, estas condições não eliminam outros dois níveis de questionamento. O primeiro deles refere-se à possibilidade de que - seja num processo generalizadamente descentralizado, seja num processo descentralizado, mas coordenado e severamente centralizado em termos de algumas funções inalienáveis (justiça e segurança) - o Poder Central se utilize de seu maior poder de arrecadação e da concessão de benesses para estimular práticas clientelistas.

Ou, ainda, de indução a condutas pré-participatórias por parte de representantes políticos das unidades político-administrativas, subjugando-as a um processo de alinhamento político forçado, com vistas à busca de posição majoritária para a aprovação de seus programas de governo. O segundo destes questionamentos refere-se à possibilidade, do próprio curso da descentralização política vir cristalizando o descolamento e a apatia do Poder Central no tocante ao seu papel de guardião do pacto federativo.

Estes questionamentos são alvo de análise da terceira etapa deste Capítulo (Seção 5.3), porquanto na esfera local parece ser mais profícua a busca de evidências conclusivas acerca destas possíveis alterações na postura do Poder Central.

### **5.3- Reflexos da Descentralização Política nos cenários das experiências<sup>239</sup>: uma análise em ambientes específicos.**

#### **5.3.1 – A Questão Primeira Relacionada à Correção de Desigualdades.**

Passando ao foco da descentralização política, no âmbito das instâncias locais, repositório finalístico e espaço de observação dos encaminhamentos tomados no processo de reforma do Estado Brasileiro, a partir de 1988, os parâmetros e instrumentos para inferências e análises processadas neste estudo continuam sendo os dados relativos a execução orçamentária nos estados e municípios. Entretanto, diferentemente, do tratamento mais genérico conferido às análises processadas na seção anterior, busca-se, de modo mais específico e amostral, obter elementos de comparação para uma visão mais atomizada e objetiva dos resultados alcançados pela descentralização política, naqueles aspectos que ela externaliza como impactos virtuosos ou como distorções e desvios ao seu contexto teórico. Assim sendo, como exposto na metodologia, foi tomada como elemento de referência para estas verificações, a quantidade de municípios informantes do relatório “FINANÇAS DO BRASIL/FINBRA - Receitas e Despesas dos Municípios Brasileiros”, integrante de cada estado da União. Os dados em análise foram retirados das informações concernentes aos volumes de recursos financeiros liberados pela União aos Municípios, às quais se adicionou as informações relativas aos recursos decorrentes de transferências voluntárias. Citados recursos são conceitualmente definidos pela Lei Complementar Nº 101/2000 como: “Entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação

---

<sup>239</sup> Os lócus urbanos.

constitucional (em respeito ao princípio federativo), legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (em razão da Política Nacional de Saúde)”. Como tais devem compor destinações sujeitas ao livre arbítrio do Poder Central, e, portanto, indicadoras de uma virtual inclinação de preferências ou de sintonia seletiva que este exercita ao liberar tais recursos para os citados entes federados. Não se pretendeu com isto, determinar a prevalência de critérios e escolhas marcadas, necessariamente, por parcialidade e por fuga aos parâmetros de equanimidade, uma vez que, do ponto de vista estático, no tempo, algumas localidades ou regiões tendem a ser mais aquinhoadas do que outras, em termos de recursos naturais, materiais e humanos. Entretanto, considerando-se uma observação dinâmica, no tempo, a possibilidade de reprodução de tratamentos tendenciosos que revelem a citada parcialidade seletiva, passa a ser plausível e passível de ser verificada, sobretudo quando se dispõe de elementos para, de uma forma conjunta, (como é o caso de informações sobre municípios que compõem estados e sobre estados que compõem regiões), delinear um quadro analítico respaldado em regularidades empíricas. Portanto, trata-se de aferir, pela contumácia de certos indicadores, a possibilidade de repetição de tratamentos desiguais que preservam e sustentam todo um histórico de desigualdades regionais. Sobretudo porque, subjacente a estes procedimentos, destaca-se uma origem de mecanismos propagadores de distinções entre regiões e membros federados, que orbitando na questão ancestral das desigualdades regionais, vinculam-se a elementos de ponderação delimitados por densidade ou peso político destes entes na configuração das relações e na composição das forças políticas representativas da população nacional. E, por fim, ao peso econômico de cada um destes entes na formação da riqueza do País.

O pressuposto destas verificações, ao tomar como ponto de inferências, a evolução das transferências voluntárias da União direcionadas para estados e municípios, busca no método estatístico (análise de regressão múltipla com inclusão de variável simbólica) as indicações e tendências que confirmem ou infirmem as possíveis inclinações de preferências alocativas reveladas pelo Poder Central. Sejam elas devidas ao peso político da entidade agraciada, sejam elas atribuíveis a clivagens ou a ranços históricos influentes nas desigualdades regionais. É, pois, neste sentido, que a característica das transferências voluntárias, como preconizada na LRF (Lei 201/2000), ao conferir à União o caráter volitivo e soberano para destinar, ou não, recursos aos entes político-administrativos, segundo critérios aleatórios e precedidos de ritos processuais e de exigências a serem cumpridas, é percebida como envoltória e clarificadora da questão relativa a um pressuposto de preferências alocativas por certos entes federados, fundadas em razões várias (base política, clientelismo, barganhas, regionalismos, etc).

A TABELA 5.10, em sequência, mostra a evolução das transferências dos citados recursos desde 1995. Tratam-se de valores globais liberados para estados e municípios.

**TABELA 5.10**

**EVOLUÇÃO DAS TRANFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO**

(valores em milhares de reais)

FLUXO ANUAL	UNIÃO - TRANSF. VOLUNTÁRIAS (-)		
	TOTAL	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1.995	6.383.007	3.584.906	2.798.101
1.996	9.587.255	4.523.644	5.063.611
1.997	12.041.871	6.002.632	6.039.239
1.998	17.340.477	6.960.318	10.380.159
1.999	14.900.319	4.348.950	10.551.369
2.000	17.214.992	5.451.850	11.763.143
2.001	18.752.093	6.809.976	11.942.117
2.002	17.535.315	5.562.893	11.972.421
Até set/03	17.908.457	3.103.707	14.804.750

Fonte: Banco Federativo/BNDES

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

Os dados, apresentados na tabela precedente, referem-se ao período 1995-set 2003, e conquanto não cubram o corte temporal mais extenso (os quinze anos do processo de reformas iniciado em 1988), demonstram, de forma sobeja, apesar de alguns pontos de inflexão, que a evolução destes recursos canalizados para os municípios, através de convênios firmados com a União, vêm representando, de um modo geral, um grande suporte material ao exercício da governança urbana. O mesmo já não se verifica com relação aos estados, sendo perceptível, sem maiores esforços de raciocínio, que a tendência desenvolvida ao longo da série em observação foi de declínio gradual na liberação destes recursos pela União. Deste modo, numa visão *a priori*, a primeira conclusão a ser retirada destes graus de relacionamento entre o Poder Central e os entes federados, demonstra que em termos da função alocativa, o processo de descentralização política vem reservando aos municípios (instâncias menores do ente estatal), além da função alocadora de recursos nas suas áreas de competência tributária, o papel de principais agentes da função distributiva de bens e serviços demandados pela sociedade. Assim, o balanço desta função tripartite da governança estatal vem confirmando, nesta visão primeira do processo de descentralização, a opção municipalista como a esfera mais envolvida com o processo de

provisão e de produção de bens e serviços públicos. Ao tempo em que, ao menos em termos de valores globais, também a consagra como um importante elo da função distributiva, ao eleger as gestões municipais como co-agentes, porquanto os municípios tipificam esferas nucleares de atendimento, através dos quais se desenvolvem as peculiaridades, inerências, afinidades, virtudes e deficiências de sociedades locais. As quais, por força de um passado histórico, compõem-se numa sociedade mais ampla (estados e nação), que culmina por revelar na fusão de interesses comuns, de relações de complementaridades e de diferenças, a necessidade da função coordenadora do Poder Central e de seu zelo para a eliminação de arestas e de tratamentos desiguais que possam vir a comprometer o sentido de unidade, intrínseco ao conceito de nação.<sup>240</sup> Neste sentido, o monopólio da função estabilizadora reservada ao Poder Central, para corrigir as distorções do sistema de mercado, parece consistir na base fundamental deste tripé de funções do Estado - alocativa, distributiva e estabilizadora (GIAMBIAGI *et al*, 2000, p.362-370) – que sustém o princípio de unidade e de sociedade nacional. Entretanto, como se procurou demonstrar no Capítulo 3 e em algumas partes deste capítulo, os aspectos intangíveis e, aprioristicamente, virtuosos das diretrizes e soluções políticas idealizadas, no mais das vezes, trilham caminhos tortuosos ou se desviam, quando da conversão para o campo tangível da práxis política, materializada na execução das políticas públicas. Assim, não só o fato dos estados, como entes político-administrativos, registrarem um certo deslocamento, a este princípio de amarração do pacto federativo, cabe também questionar os aspectos distributivos dos recursos de transferências voluntárias repassados a estados e municípios pela União, no que respeita à possibilidade de desvirtuamentos aos princípios éticos e políticos consagrados na Carta de 1988.

As TABELAS 5.10-a, 5.10-b, 5.10-c e 5.10-d, apresentadas no Anexo 3, mostram consecutivamente, os valores dos recursos relativos às transferências voluntárias repassados pela União e Estados, à evolução das receitas próprias e à evolução das transferências constitucionais dos conjuntos de municípios componentes de cada estado da federação, para os anos de 1995, 1998, 2000 e 2002. Conquanto, não se trate da totalidade de municípios que compõem cada estado, a relevância destas informações é significativa, posto que para cada um destes anos, o número de municípios informantes, correspondeu, no mínimo, a 70 % do total de municípios brasileiros e, na maioria destes anos, excedeu os 90 %. As citadas tabelas contemplam, além das informações sobre as transferências voluntárias (convênios e contratos): as informações sobre os totais de receitas próprias (receitas tributárias, receitas patrimoniais, receitas industriais, receitas

---

<sup>240</sup> (SINGER, 1977, opus cit)

de serviços e demais receitas correntes) auferidas pelos municípios de cada estado e as informações sobre os valores das transferências constitucionais repassadas pela União. Trabalhou-se sob a hipótese de que as transferências voluntárias da União são influenciadas pelas transferências constitucionais a que esta está obrigada a repassar aos municípios e pelo volume de recursos próprios que as gestões municipais são capazes de gerar, no exercício de suas funções de natureza fisco-tributária e na qualidade de provedores e de produtoras de bens e serviços públicos. Ou seja, partiu-se da premissa de que as transferências voluntárias afluem para os municípios numa razão inversa às suas capacidades de gerarem recursos próprios e de serem aquinhoados por transferências constitucionais.

Não obstante, esta linha de raciocínio se complementou com a inclusão de uma terceira variável determinante (variável simbólica), que objetivou categorizar a possibilidade de evidências de processos seletivos por parte da União, na distribuição destes recursos, tipificando a questão recorrente das desigualdades regionais. Deste modo, para os municípios dos estados situados nas Regiões Sul e Sudeste, reconhecidas como as mais desenvolvidas do País, a variável simbólica em referência assume o valor 0 (zero). Para os municípios das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, reconhecidamente menos desenvolvidas, a variável simbólica em questão, assume o valor 1 (um). Propositamente, receitas influentes como as transferências constitucionais e voluntárias dos estados e as receitas próprias dos municípios (de natureza extemporânea), como as decorrentes de alienação do patrimônio municipal, foram excluídas das observações contidas nas tabelas citadas. A intenção foi a de verificar, através de modelo estatístico, o grau de correlação e de dependência das transferências voluntárias às três variáveis determinantes citadas, uma vez que estas indicações se associam, no caso de confirmação, à preservação de um quadro de desigualdades que podem estar se aprofundando, ou se atenuando, ou mesmo se revertendo. Mais que isto, qualificam o papel da governança exercido pelo Poder Central, sobretudo no seu mister de coordenador das políticas públicas no ambiente macroeconômico.

Isto posto, cumpre dar conta dos resultados obtidos no modelo de regressão estatística adotado para correlacionar as variáveis mencionadas, salientando-se que os detalhes de cálculo, as equações de regressão e as análises explicativas dos procedimentos de cálculo (inclusive coeficientes de regressão e testes) constam do Anexo 3, juntamente com as tabelas citadas, deixando para este capítulo apenas as indicações dos resultados finais, a seguir demonstrados:



- a) as transferências voluntárias da União para os municípios das regiões mais desenvolvidas foram 2,8 vezes maiores que as repassadas para os municípios das regiões menos desenvolvidas, no ano de 1998;
- b) em 1998, a média dos recursos de transferências voluntárias da União liberadas para as regiões Sul e Sudeste superam em 1,3 vez o valor da média dos recursos das citadas transferências liberadas para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o que representou uma redução no diferencial distintivo registrado em 1995 (2,8 vezes);
- c) em 2000, a média de recursos liberados para as regiões Sul e Sudeste se eleva para 2,4 vezes, em relação à média de recursos liberados para as regiões Norte e Nordeste, o que volta a sugerir o alargamento das diferenças de tratamento dispensado aos municípios que integram uma ou outra região;
- d) o ano de 2002 demonstra uma situação discriminatória *sui generis*, uma vez que, num quadro de drástico declínio do volume global das transferências voluntárias (ver TABELA 5.10-d, no Anexo 3), a média dos recursos liberados para os municípios das Regiões Sul e Sudeste, supera em 3,1 vezes a média destes recursos liberados para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Fica clara, portanto, através destas indicações, a persistência de um padrão diferenciado de alocação destes recursos da União entre os municípios brasileiros. Haja vista que a contumácia da expressão redutora apresentada nas equações demonstradas, em todos os anos tomados como focos de observação e análise, desacredita a possibilidade de que as preferências alocativas sejam atribuíveis a posturas de caráter aleatório, episódico ou pontual, por parte do Poder Central. Entretanto, longe de pretender que elas decorram, exclusivamente, de uma intenção deliberada de privilegiar esta ou aquela região, ajuíza-se estarem presentes, de forma concorrente, os ingredientes bastante difusos e combinados, relativos: a desiguais poderes de barganha dos municípios, a diferenciais de participação no cenário político, ao maior ou menor preparo do gestor público, ao grau de sintonia política entre o poder local e o Poder Central, etc. Contudo, estes fatores interagem, combinada ou isoladamente, mas, em última instância, prevalece a expressão da vontade e do arbítrio do Poder Central, que seleciona e faz a partilha destes recursos.

Embora se desvie dos objetivos deste estudo, um aprofundamento acerca destas questões e de como minimizá-las, parece ser essencial, como razão de equanimidade, que ao Poder Central, na definição e priorização de suas políticas, não falte a consciência de que é, a partir da

repartição destes recursos, que mais se explicita a sua ação corretiva de desníveis e desigualdades entre os entes federados. Considerando-se que as transferências constitucionais guardam uma correspondência e uma razão de proporcionalidade com os graus de participação de cada ente federado no pacto federativo (enquanto formadores das receitas tributárias arrecadadas pelo Poder Central), parece caber às transferências voluntárias (através de convênios e contratos para ações conjuntas em políticas públicas) o papel de instrumento cabal na correção destes desvios. Isto, entendendo-se que apesar de conter princípios de justiça distributiva, a partilha de recursos constitucionais (transferências), preserva um *status quo* que assegura, sem grandes alterações, a hierarquia econômica e política dos entes federados, produzindo um baixo impacto na redução de desigualdades regionais. Destarte, uma expectativa de ação protetoral reservada ao Poder Central se justifica porque a composição de forças entre os entes federados, é, por natureza e na origem, desigual. Daí, ser conseqüente a prevalência de um *hegemon* exercido pelos entes federados mais influentes, econômica e politicamente.

Neste sentido, parece ser exemplar o constatar-se que os municípios qualificados como capitais de estados, sejam das regiões Sul e Sudeste, sejam das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, também mostrem-se alvo de tratamentos diferenciados na partilha destes recursos pela União. Muito embora, para os municípios-capitais não exista uma forte correlação entre as variáveis ora consideradas (transferências voluntárias da união *versus* receitas próprias e transferências constitucionais), uma vez que estes dispõem de um cartel mais variado de fontes de receitas que os demais municípios. Ainda assim, a inclusão da variável simbólica, aponta para uma evolução discriminatória na partição das transferências voluntárias entre os municípios das capitais, segundo os pressupostos de preferências alocativas, muito embora, o ano de 2002, como se verá a seguir, mostre uma inversão desta tendência histórica.

As TABELAS 5.10-e, 5.10-f, 5.10-g, 5.10-h e 5.10-i, que também integram o referido Anexo 3, mostram os valores relativos aos recursos de transferências voluntárias, às receitas próprias dos municípios e às transferências constitucionais da União, relativos aos municípios das capitais nos brasileiros nos anos de 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002. Isto posto, cumpre também, dar conta dos resultados obtidos no modelo de regressão estatística adotado para correlacionar as variáveis mencionadas, salientando-se que os detalhes de cálculo, as equações de regressão e as análises explicativas dos procedimentos de cálculo constam do Anexo 3, juntamente com as tabelas citadas, deixando para este capítulo apenas as indicações dos resultados finais, a seguir demonstrados:

- a) à exceção do ano de 2002, as equações obtidas para os anos anteriores (1998, 1999, 2000 e 2001), mostram que, em média, as capitais dos Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, também receberam, respectivamente, menos que as capitais dos Estados do Sul e Sudeste;
- b) apenas no ano de 2002, a média recebida de transferências voluntárias pelas capitais dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste superou a das capitais do Sul e Sudeste.

Estes quadros analíticos definidos através de método estatístico, tanto para os municípios de uma forma abrangente, como para os municípios das capitais, embora não estejam disponíveis para os estados da federação de uma forma segregada, não impede o exercício de julgar que idêntica fenomenologia os distingam neste quadro de preferências alocativas exercidas pelo Poder Central. Como visto, as TABELAS 5.8 e 5.9, retro apresentadas, demonstram que os estados brasileiros na totalidade são os grandes perdedores, no que se refere à participação nestes recursos, em benefício dos municípios. Por conseguinte, se os municípios são os grandes beneficiados e se os municípios de regiões menos desenvolvidas, ainda assim, são discriminados no tocante a estes recursos, o que não pensar da condição dos estados das regiões menos desenvolvidas?

Embora estas conclusões se encerrem sob considerações muito estritas e limitadas, no referente ao processo de descentralização política, pois este implica numa teia de derivações bastante complexa, ainda assim, a forma mais explícita ou mais visível de intervenção do Poder Central na coordenação de políticas públicas (excluídas aquelas políticas que lhe são congêntas - segurança e política nacional de saúde), manifesta-se ser através das transferências voluntárias, que o efeito demonstração deveria produzir o crivo analítico necessário ao julgamento de seu papel na atenuação do quadro de desigualdades. Se a este quadro que aponta para diferenciações nítidas no tratamento dispensado aos entes federados, se acresce os fatos anteriormente analisados, fica a impressão de que os rumos da descentralização, analisada a partir de uma descentralização das políticas fiscal e orçamentária, considerando-se um *coeteris paribus* em termos políticos e econômicos, encaminham-se para uma condição de cada um por si.

Deste modo, não deixa de ser preocupante, (apesar do fato de 2002 ter representado um ano em que a tendência favoreceu as capitais de estados menos desenvolvidos), que tanto para os municípios em geral, quanto para os municípios-capitais, as transferências constitucionais e as transferências voluntárias, marcos da presença do Poder Central na condução coordenada de geração de meios materiais para assegurar a governança nos estados e municípios, tenham se

revelado declinantes. Estas tendências pressagiam a configuração de um cenário paradoxal: poderes locais plenos de autonomia administrativa e financeira, fiéis depositários de responsabilidades delegadas pelo Poder Central, mas exauridos ante o desafio de compatibilizar, numa escala crescente, necessidades (demandas em bens e serviços públicos) e possibilidades (capacidade para prover e produzir bens e serviços públicos). Cenário mais paradoxal, ainda, quando se alia a possibilidade de combinarem-se, concorrentemente, a perda gradual da qualidade do suporte financeiro da União e o acendramento de uma concorrência de cunho federalista por arrecadação de tributos, que tem como protagonista o próprio Poder Central. Mais perigosa que a competição municipalista (hobbesianismo municipal), parece ser a progressão, na surdina, daquilo que, na falta de uma denominação mais apropriada, se está denominando de hobbesianismo federalista, porquanto deixaria de ser insuspeita a função que o Poder Central deveria exercer de guardião e de coordenador político do pacto federativo.

Conquanto o processo de descentralização política, como já frisado, se conforme a uma predicação mais complexa de fatores concorrentes, alguns deles de natureza intangível ou qualitativa (*accountability*, *responsiveness*, etc), outros de natureza essencialmente material e mensurável quantitativamente (orçamento e execução orçamentária), avulta ser inquestionável a preexistência destes últimos para dar curso estável a tal trajetória. Se aos primeiros cabe o desenvolvimento das condições para a otimização dos resultados traduzidos pelas ações em políticas públicas, aos últimos se impõe a função de elos de inicialização e anteparos de uma cadeia de requerimentos e de suprimentos, oriundos da sociedade, peculiar ao *policy cycle* e ao *policy maker*.<sup>241</sup> Deste modo, a preexistência de competências tributárias definidas, o partilhamento de receitas e as fontes autônomas de geração de recursos em cada esfera de poder, constituem as bases materiais que dão partida e permitem o *feedback* necessário para se avaliar os aspectos consequenciais e qualitativos da descentralização política. Ao eleger, portanto, como fio de condução deste trabalho de tese, a interpretação da descentralização política não em função de um escopo teórico que se aporta no manto de inspirações doutrinárias, mas, de um discurso que se transubstancia sob a força imponderável de uma realidade fiscal que, em algum grau, limita e encilha seus primados de justiça política, econômica e social, não houve intenção de perpassar tais valores. Mas, tão somente, de investigar pelo lado mais óbvio deste seu caráter ambivalente, ou seja, a partir do ponto de origem da práxis política – o Poder Central e sua relação com os entes federados – um possível rol de assinalações, que revele uma matriz de erros a serem

---

<sup>241</sup> (MARTES *et alli*, 1999)

evitados e de acertos a serem disseminados. Antes mesmo da expectativa de que o discurso sobre condutas esperadas da sociedade para o desenvolvimento da responsabilização social, da participação política e do estímulo ao *accountability* (responsabilização social dos governantes) seja uma realidade dominante. Porque tais expectativas perdem grande parte de seus significados, se problemas de origem (práticas discriminatórias, afastamento dos princípios de coordenação política, ausência de políticas e programas compensatórios eficientes e eficazes na correção de desequilíbrios entre regiões e localidades, etc.,) convertem-se em obstáculos à geração de *inputs* essenciais à instauração de um ciclo rigorosamente virtuoso no processo de descentralização política. Portanto, subjacentes à possibilidade de perpetuação destas práticas, diante de evidências tão claras destes desvios no processo de descentralização política, emerge uma série de questões, de cunho mais específico, que o curso temporal deste processo já deveria ter aclarado.

As análises acerca destas questões, consideradas as especificidades que caracterizam cada município, requerem um esforço de interpretação de referenciais empíricos que só são colhidos se se afunilar o método de investigação. Ou seja, realizando-se uma trajetória descendente de verificações que dê conta de uma correspondência, ou não, do contexto teórico (com fio condutor pretensamente generalizável), que justificou e deflagrou a reforma do Estado Brasileiro, com a realidade observável no tempo, de um processo que se depura no dia a dia. Confirmando, na prática, argumentos teóricos que ganham força de brocardos, mas revelando outros sem tal força de persuasão, os quais denotam incompletudes e requerem correção da trajetória. Portanto, tomar os municípios como pontos de convergência dos objetivos da descentralização política, implica, necessariamente, em aferir, no reconhecimento de suas especificidades, a força de alcance dos fundamentos teóricos naquela contidos, explicitando, na evidência empírica, aqueles argumentos que ostentam os predicados da generalização e aqueles que não demonstram tal alcance.

A segunda fase, relativa a este método descendente (*top-down*) de análise dos impactos da descentralização política, é tratada no item a seguir.

### **5.3.2 - A Descentralização Política e o Poder Local: o Município como Laboratório das Mudanças**

A questões formuladas no final do item precedente, podem parecer esvaziadas de sentido, quando, de certa forma, demonstrou-se que, em linhas gerais e em termos puramente materiais e financeiros, os municípios foram os grandes beneficiados com a descentralização política. Principalmente se a esta se atribui o crédito de ter patrocinado uma descentralização da política

fiscal que permitiu maior flexibilidade a estes e aos estados para produzirem, pelo menos em tese, peças orçamentárias mais realistas e mais consentâneas com as especificidades e capacidades econômicas de cada localidade. Entretanto, não se pode perder de vista que embora considerável o avanço que esta concessão constitucional representou para a governança urbana, ela pressupõe um patamar teórico de igualdade e de liberdade para os gestores que nivela juridicamente os poderes locais e no qual a flexibilidade deferida dá o tônus e a moldagem das diferentes capacidades e potencialidades locais que têm que ser administradas.

Contudo, esta lógica formalmente justa e inclusiva, em seus primados teóricos, ao ser transportada de sua esfera sublimada para o campo real, depara-se com as diferenças concretas. As quais incluem as diferenças moralmente e eticamente intuídas no intelecto humano, mas que vão além, porquanto, em se somando a estas, distinguem os indivíduos e o meio físico onde vivem, estabelecendo potencialidades e limitações naturais que se distribuem desigualmente no espaço geopolítico.

Deste modo, se bem que não caibam reparos aos princípios que norteiam o fio de condução da descentralização. Ao curso da ação nas políticas públicas não pode faltar a atenção para a realidade, no País, de “um sistema nacional de cidades” que é caracterizado historicamente: por uma grande dispersão espacial; pelas grandes distâncias que separam as principais capitais brasileiras e, sobretudo, pelo fato de grande parte dos municípios brasileiros serem oriundos de antigos núcleos de povoamento<sup>242</sup>. Os quais surgiram sob a força dos ciclos de prosperidade e de “involução econômica”<sup>243</sup>(cana-de-açúcar, ouro e café), interiorizando, por razões várias no tempo, a pecuária e a agricultura como alternativas de subsistência, e, assim, fixando os registros desta matriz de cidades. Daí caber a conclusão de que esta grande maioria de municípios localizados no “*hinterland brasileiro*” ou foi gestada no auge de picos de prosperidade (caso das cidades do ciclo do ouro); ou se formou pelo princípio de exclusão gerado pelo sistema de ocupação de terras do litoral (dedicado às atividades econômicas mais nobres), que forçou a interiorização de inúmeros núcleos de subsistência. Como parecem ser poucos os registros de cidades que surgiram sob o signo de pujança econômica no País, cumpre concluir que expressiva parte das cidades brasileiras remanesce do princípio de exclusão antes referido.

Conseqüentemente, firma-se como um pressuposto deste foco de análise, que: i) se o ponto de igualdade que a reforma constitucional pretendeu alcançar em sua formatação jurídica de cunho generalizante não der visibilidade às deficiências naturais que muitos municípios

---

<sup>242</sup> Ver (BARAT, 1976, *opus cit* ).

<sup>243</sup> Ver (FURTADO, 1961 ).

(independentes de localização regional) devem apresentar para gerar receitas próprias e, ii) não oferecer uma alternativa compensatória, monitorada e diligente, materializando recursos materiais, financeiros e humanos a estes municípios na correção efetiva de desníveis, iii) o resultado não será “um jogo de soma zero” na competição municipalista<sup>244</sup>.

As tabelas expostas em sequência, compõem-se de informações orçamentárias de municípios que representam um estado de cada região brasileira (Pará, Pernambuco, São Paulo, Porto Alegre e Goiás), e constituem uma forma de melhor perceber os impactos de uma política de descentralização de recursos, sob um foco da dinâmica distributiva, de modo a melhor se avaliar os pressupostos retro enunciados. Tais dados resultam de informações acerca de municípios selecionados do relatório “Finanças do Brasil – FINBRA/ Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros”, (elaborados pela Secretaria Nacional do Tesouro - STN/MF), que integram cada tabela das Regiões Sul, Sudeste e Nordeste. Sendo que dois situam-se em áreas metropolitanas e dois no interior de seus respectivos estados. Nas duas situações descritas, um dos municípios é considerado detentor de uma arrecadação média (para os padrões de cada um dos estados) e outro de baixa arrecadação. Assim, por exemplo, Guarulhos, situado na RMSP, é considerado de arrecadação média, enquanto Arujá é considerado de pequena arrecadação. No interior de São Paulo, Ribeirão Preto representa um município de média arrecadação e Coroados, um de pequena arrecadação. O caso de municípios de alta arrecadação (municípios das capitais) será apreciado mais adiante. Para as Regiões Norte e Centro-Oeste, foram selecionados três municípios dos estados do Pará e três de Goiás, situados no interior de cada estado.

---

<sup>244</sup> Ver (HARVEY, 1996)

TABELA 5.11 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE (valores em milhares de reais)

Município	Receitas	1989	%	1991	%	1993	%	1995	%	1997	%	1999	%	2001	%	2002	%
Abaetetuba	1.Tributária	26	1,6	104	3,6	42	2,7	242	6,5	389	3,2	nd	nd	317	1,3	nd	nd
	2.Patrimonial	-	-	10	0,3	317	20,5	53	1,4	66	0,5	nd	nd	155	0,7	nd	nd
	3.Industrial	-	-	-	-	-	-	24	0,7	80	0,7	nd	nd	106	0,4	nd	nd
	4.Serviços	1	0,1	6	0,2	5	0,3	-	-	59	0,5	nd	nd	17	0,1	nd	nd
	5.Outras Receitas	27	1,7	93	3,2	18	1,2	356	9,6	145	1,2	nd	nd	141	0,6	nd	nd
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	54	3,3	213	7,4	383	24,7	676	18,2	740	6,1	nd	nd	735	3,1	nd	nd
	Trans.Correntes	1.539	96,7	2.464	92,6	782	75,3	2.360	81,8	10.642	93,9	nd	nd	22.073	96,9	nd	nd
	<b>R.Correntes</b>	1.647	<b>100,0</b>	2.889	<b>100,0</b>	1.548	<b>100,0</b>	3.711	<b>100,0</b>	12.121	<b>100,0</b>	nd	nd	23.544	<b>100,0</b>	nd	nd
	<b>R.Capital</b>	297	100,0	544	100,0	1.017	100,0	429	100,0	65	100,0	nd	nd	91	100,0	nd	nd
	Rec.Pr.Cap	2	0,6	3	0,5	-	-	19	4,4	-	-	nd	nd	-	-	nd	nd
Castanhal	Tr.Capital	296	99,4	542	99,5	1.017	100,0	410	95,6	65	100,0	nd	nd	91	100,0	nd	nd
												nd	nd				
	1.Tributária	210	7,7	405	6,8	184	5,4	1.117	7,8	1.158	7,4	nd	nd	1.274	4,5	1.467	5,0
	2.Patrimonial	-	-	10	0,2	317	9,4	299	2,1	215	1,4	nd	nd	340	1,2	268	0,9
	3.Industrial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	nd	nd	265	0,9	-	-
	4.Serviços	-	-	3	0,0	5	0,1	-	-	29	0,2	nd	nd	19	0,1	391	1,3
	5.Outras Receitas	325	12,0	177	3,0	32	0,9	584	4,1	356	2,3	nd	nd	782	2,8	571	1,9
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	534	19,7	594	10,0	538	15,9	2.000	13,9	1.759	11,2	-	-	2.681	9,5	2.697	9,1
	Trans.Correntes	2.181	80,3	6.555	90,0	3.922	84,1	16.344	86,1	17.452	88,8	nd	nd	30.884	90,5	32.216	90,9
	<b>R.Correntes</b>	2.715	<b>100,0</b>	5.961	<b>100,0</b>	3.384	<b>100,0</b>	14.344	<b>100,0</b>	15.694	<b>100,0</b>	nd	nd	28.203	<b>100,0</b>	29.519	<b>100,0</b>
Marabá	<b>R.Capital</b>	919	100,0	435	96,8	615	99,8	166	510,8	1.868	98,7	nd	nd	896	99,8	1.273	99,9
	Rec.Pr.Cap	919	100,0	421	96,8	614	99,8	848	510,8	1.844	98,7	nd	nd	895	99,8	1.272	99,9
	Tr.Capital		-		-		-		-		-				-		-
	1.Tributária	309	5,9	647	7,5	307	4,2	1.654	7,1	3.135	10,3	3.004	6,19	4.369	8,0	6.754	12,8
	2.Patrimonial	65	1,3	152	1,8	2.037	27,7	221	0,9	270	0,9	334	0,69	499	0,9	178	0,3
	3.Industrial	-	-	-	-	-	-	4	0,0	3	0,0	-	-	-	-	0	0,0
	4.Serviços	16	0,3	22	0,3	8	0,1	-	-	-	-	246	0,51	683	1,2	571	1,1
	5.Outras Receitas	16	0,3	52	0,6	115	1,6	399	1,7	2.704	8,9	971	2,00	264	0,5	293	0,6
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	406	7,8	873	10,1	2.467	33,5	2.277	9,8	6.111	20,1	4.555	9,38	5.814	10,6	7.797	14,8
	Trans.Correntes	5.634	92,2	9.531	89,9	9.831	66,5	25.633	90,2	36.489	79,9	48.566	100,00	60.587	89,4	60.385	85,2
	<b>R.Correntes</b>	5.228	<b>100,0</b>	8.658	<b>100,0</b>	7.364	<b>100,0</b>	23.356	<b>100,0</b>	30.377	<b>100,0</b>	44.011	91	54.773	<b>100,0</b>	52.588	<b>100,0</b>
	<b>R.Capital</b>	10.801	100,0	1.223	100,0	3	100,0	227	100,0	2.504	100,0	1.128	2,32	1.570	100,0	8.042	100,0
	Rec.Pr.Cap	4	0,0	8	0,7	3	100,0	22	9,9	252	10,1	74	0	127	8,1	-	-
	Tr.Capital	10.797	100,0	1.215	99,3	-	-	204	90,1	2.252	89,9	1.054	2,17	1.444	91,9	8.042	100,0 <sup>240</sup>

Fonte dos dados primários: FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA



Deste modo, ao se observar os dados expostos na TABELA 5.11, referente à região Norte, constata-se ser inegável o crescimento da arrecadação tributária dos três municípios que representam o Estado do Pará. Entretanto, este crescimento pouco representa em termos de uma maior independência na geração de receitas diretas (ou seja, de receitas geradas no próprio município). Por receitas diretas, entenda-se o somatório das receitas tributária, patrimonial, industrial, de serviços e outras receitas arrecadadas no âmbito de cada município (isto é, o somatório das cinco primeiras linhas da coluna 2, de cada tabela em análise). Deste modo, conquanto a participação das receitas diretas (sexta linha da coluna 2) no total das receitas correntes (oitava linha da coluna 2, de cada tabela), que foi da ordem de 3,3 % e de 7,2%, em 1989, para Abaetetuba e Marabá, respectivamente, tenha evoluído para 24,7% e 25,1%, em 1993, esta evolução foi se diluindo, para chegar, em 2001, com 3,1%, para Abaetetuba e, em 2002, com 12,9%, para Marabá. Para Castanhal, que apresentava um grau de autonomia na geração de receitas diretas da ordem de 24,5%, em 1989, verificou-se uma trajetória de gradual declínio, com o referido percentual atingindo o patamar mais baixo, em 2002, de 8,4%. Estas verificações, em linhas gerais, não confirmam, para estes municípios e, por extensão, para a região Norte, as expectativas virtuosas do fortalecimento da governança urbana, via maior capacidade autônoma de geração de receitas, uma vez que as transferências constitucionais continuam, sendo de forma expressiva, o grande suporte das finanças municipais nesta região.

**TABELA 5.12 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO CENTRO-OESTE (valores em milhares de reais)<sup>246</sup>**

Município	Receitas	1989	%	1991	%	1993	%	1995	%	1997	%	1999	%	2001	%	2002	%
Abadiania	1.Tributária	34	5,3	69	6,9	35	5,1	173	7,0	195	7,1	242	7,1	404	9,7	327,9	9,0
	2.Patrimonial	97	15,1	39	3,9	46	6,8	18	0,7	1	0,0	23	0,7	38	0,9	43	1,2
	3.Industrial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4.Serviços	17	2,6	-	-	-	-	5	0,2	-	-	-	-	-	-	0	0,0
	5.Outras Receitas	8	1,2	14	1,4	16	2,3	68	2,7	10	0,4	4	0,1	0	0,0	2	0,1
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	155	24,2	122	12,2	97	14,1	264	10,7	206	7,5	268	7,8	442	10,6	373	10,2
	Trans.Correntes	487	75,8	875	87,8	589	85,9	2.215	89,3	2.534	92,5	3.153	92,2	3.746	89,4	3.272	89,8
	<b>R.Correntes</b>	<b>642</b>	<b>100,0</b>	<b>996</b>	<b>100,0</b>	<b>686</b>	<b>100,0</b>	<b>2.479</b>	<b>100,0</b>	<b>2.740</b>	<b>100,0</b>	<b>3.421</b>	<b>100,0</b>	<b>4.189</b>	<b>100,0</b>	<b>3.646</b>	<b>100,0</b>
	<b>R.Capital</b>	45	6,9	-	-	31	4,5	70	2,8	-	-	458	13,4	-	-	422	11,6
	Rec.Pr.Cap	4	10,0	-	-	31	100,0	70	100,0	-	-	1	0,3	-	#DIV/0!	-	-
	Tr.Capital	40	90,0	-	-	-	-	-	-	-	-	457	99,7	-	#DIV/0!	422	100,0
Caldas Novas	1.Tributária	646	53,5	1.969	57,9	1.265	47,0	7.293	56,3	4.308	38,4	nd	nd	nd	nd	6.356	28,3
	2.Patrimonial	8	0,7	30	0,9	19	0,7	-	-	76	0,7	nd	nd	nd	nd	15	0,1
	3.Industrial	2	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-	nd	nd	nd	nd	-	-
	4.Serviços	-	-	-	-	-	-	394	3,0	486	4,3	nd	nd	nd	nd	284	1,3
	5.Outras Receitas	128	10,6	236	6,9	231	8,6	590	4,6	317	2,8	nd	nd	nd	nd	2.561	11,4
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	784	65,0	2.235	65,7	1.515	56,3	8.277	63,9	5.187	46,2	nd	nd	nd	nd	9.215	41,1
	Trans.Correntes	423	35,0	1.164	34,3	1.178	43,7	4.683	36,1	6.032	53,8	nd	nd	nd	nd	13.216	58,9
	<b>R.Correntes</b>	<b>1.207</b>	<b>100,0</b>	<b>3.399</b>	<b>100,0</b>	<b>2.693</b>	<b>100,0</b>	<b>12.960</b>	<b>100,0</b>	<b>11.219</b>	<b>100,0</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>22.431</b>	<b>100,0</b>
	<b>R.Capital</b>	311	25,7	1.162	34,2	125	4,6	169	1,3	412	3,7	nd	nd	nd	nd	1.895	8,4
	Rec.Pr.Cap	17	5,6	27	2,3	117	93,4	3	1,9	161	39,1	nd	nd	nd	nd	-	-
	Tr.Capital	294	94,4	1.134	97,7	8	6,6	165	98,1	251	60,9	nd	nd	nd	nd	1.895	100,0
Rio Verde	1.Tributária	830	11,6	1.911	15,5	763	8,9	5.683	17,7	5.797	16,0	5.301	11,0	6.566	9,9	9.030	15,6
	2.Patrimonial	478	6,7	148	1,2	225	2,6	659	2,0	538	1,5	220	0,5	304	0,5	107	0,2
	3.Industrial	230	3,2	535	4,4	696	8,2	310	1,0	118	0,3	50	0,1	145	0,2	-	-
	4.Serviços	-	-	-	-	-	-	107	0,3	121	0,3	-	-	-	-	229	0,4
	5.Outras Receitas	330	4,6	93	0,8	34	0,4	1.277	4,0	639	1,8	5.725	11,8	10.459	15,8	2.419	4,2
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	1.867	26,0	2.686	21,9	1.718	20,1	8.036	25,0	7.213	19,9	11.295	23,4	17.474	26,4	11.784	20,4
	Trans.Correntes	5.304	74,0	9.602	78,1	6.817	79,9	24.143	75,0	28.944	80,1	37.070	76,6	48.742	73,6	46.093	79,6
	<b>R.Correntes</b>	<b>7.171</b>	<b>100,0</b>	<b>12.287</b>	<b>100,0</b>	<b>8.535</b>	<b>100,0</b>	<b>32.179</b>	<b>100,0</b>	<b>36.156</b>	<b>100,0</b>	<b>48.365</b>	<b>100,0</b>	<b>66.216</b>	<b>100,0</b>	<b>57.877</b>	<b>100,0</b>
	<b>R.Capital</b>	<b>1.585</b>	22,1	<b>8.128</b>	66,1	<b>1.519</b>	17,8	<b>5.240</b>	16,3	<b>4.623</b>	12,8	<b>15.813</b>	32,7	<b>3.904</b>	5,9	<b>3.708</b>	6,4
	Rec.Pr.Cap	1.473	92,9	7.525	92,6	1.519	100,0	3.034	57,9	2.316	50,1	12.506	79,1	1.965	50,3	1.854	50,0
	Tr.Capital	112	7,1	603	7,4	-	-	2.205	42,1	2.307	49,9	3.307	20,9	1.939	49,7	1.854	50,0

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

Diferentemente do observado para o Pará (e, por extensão, Região Norte), as cidades de Abadiania, Caldas Novas e Rio Verde, TABELA 5.12, mostram uma realidade orçamentária na qual os graus de autonomia na geração de receitas diretas foram, em 1989, de 24,2%, 65,0% e 26,0%, respectivamente. Com o passar do tempo, apesar das receitas tributárias crescerem de forma continuada para os municípios de Abadiania e de Rio Verde, no caso de Caldas Novas, tais receitas, que até 1995 respondiam por mais de 50 % das receitas correntes, declinaram, em 2002, para 28,3%, fazendo com que o grau de participação (ou de autonomia) de receitas diretas nas receitas correntes caíssem dos aludidos 65,0% para 41,1%. Isto significa que municípios que tendiam a apresentar respostas convergentes com o rumo idealizado pela descentralização política, em termos de uma esperada maior desenvoltura na geração de recursos próprios, parecem ter encontrado horizontes de fronteira a esta pretensão. Talvez os impactos da retração da atividade econômica (como demonstrado com o declínio do PIB), retraindo o mercado de trabalho e provocando a conseqüente retração da capacidade de contribuição fiscal de sociedades locais, combinados com um gradativo aperfeiçoamento do alcance da malha fiscal (eficiência e efetividade) e com as limitações de natureza geográfica e espacial (por exemplo, o zoneamento fiscal de toda a infra-estrutura urbana em edificações passíveis de contribuir com o pagamento do IPTU), sejam as respostas para resultados tão díspares. O fato é que, enquanto um município como Caldas Novas, conheceu um arrefecimento na sua capacidade de arrecadação tributária, após 1995, o de Rio Verde conseguiu expandi-la desde 1989 a 2002, ainda que não tenha conseguido expandir suas receitas diretas (ou próprias). Do balanço de todos estes aspectos, no entanto, prepondera uma situação em que as transferências constitucionais (a diferença entre receitas correntes e receitas diretas), tornam-se mais substantivas à governança urbana, desvirtuando a pretensão de um aprimoramento das fontes originais de receitas dos municípios.

Assim, uma característica comum aos municípios das Regiões Norte e Centro-Oeste, reside no fato de receitas características da função estatal de provisão e produção de bens e serviços (receitas patrimonial, industrial e de serviços) apresentarem pouca ou nenhuma representatividade na formação de receitas próprias, conforme pode se observar nas tabelas já analisadas. Um outro fato a ser ressaltado e bastante peculiar é verificar-se, para as cidades representantes do Pará e de Goiás, uma incapacidade de realizar com receitas próprias (receitas de capital ) os recursos necessários para investimentos (a exceção é o município de Rio Verde, no Estado de Goiás. É de se notar que a quase totalidade (ou a totalidade) de receitas de capital são justificadas por transferências constitucionais.

TABELA 5.13 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS EM MUNICÍPIOS DO NORDESTE (valores em milhares de reais)<sup>247</sup>

Município	Receitas	1989	%	1991	%	1993	%	1995	%	1997	%	1999	%	2001	%	2002	%
Cabo	1.Tributária	405,8	5,3	1.190,5	6,4	679,2	6,6	5.891,7	12,8	5.458,9	10,6	5.447,3	7,7	4.736,2	6,2	5.470,2	8,2
	2.Patrimonial	1,1	0,0	164,2	0,9	388,2	3,7	219,0	0,5	284,4	0,5	141,7	0,2	1.661,9	2,2	1.610,3	2,4
	3.Industrial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4.Serviços	-	-	-	-	-	-	587,5	1,3	613,2	1,2	-	-	8.845,2	11,6	7.025,0	10,5
	5.Outras Receitas	105,2	1,4	546,7	2,9	178,1	1,7	793,7	1,7	2.159,8	4,2	1.039,3	1,5	1.694,6	2,2	1.495,4	2,2
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	512,1	6,7	1.901,4	10,2	1.245,6	12,0	7.491,9	16,3	8.516,4	16,5	6.628,3	9,3	16.938,0	22,2	15.601,0	23,4
	Trans.Correntes	7.084,1	93,3	16.744,1	89,8	9.111,9	88,0	38.499,0	83,7	43.201,7	83,5	64.320,7	90,7	59.202,4	77,8	51.179,9	76,6
	<b>R.Correntes</b>	<b>7.596,2</b>	<b>100,0</b>	<b>18.645,5</b>	<b>100,0</b>	<b>10.357,4</b>	<b>100,0</b>	<b>45.990,9</b>	<b>100,0</b>	<b>51.718,1</b>	<b>100,0</b>	<b>70.949,0</b>	<b>100,0</b>	<b>76.140,4</b>	<b>100,0</b>	<b>66.780,9</b>	<b>100,0</b>
	<b>R.Capital</b>	<b>1.109,6</b>	<b>100,0</b>	<b>276,0</b>	<b>100,0</b>	<b>58,5</b>	<b>100,0</b>	<b>683,4</b>	<b>100,0</b>	<b>881,4</b>	<b>100,0</b>	<b>328,3</b>	<b>100,0</b>	<b>421,8</b>	<b>100,0</b>	<b>3.122,5</b>	<b>100,0</b>
	Rec.Pr.Cap	-	85,4	19,4	98,6	-	99,4	667,2	100,0	-	98,3	-	99,5	10,4	99,5	-	95,3
	Tr.Capital	1.109,6	14,6	256,7	1,4	58,5	0,6	16,2	0,0	881,4	1,7	328,3	0,5	411,4	0,5	3.122,5	4,7
	1.Tributária	35,1	2,4	256,5	8,1	179,7	8,6	822,6	9,0	401,4	4,2	nd	nd	397,6	3,5	360,9	3,0
	2.Patrimonial	119,8	8,1	9,4	0,3	69,8	3,3	19,7	0,2	7,8	0,1	nd	nd	41,7	0,4	113,5	0,9
	3.Industrial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	nd	nd	-	-	-	-
	4.Serviços	-	-	-	-	-	-	117,7	1,3	156,4	0,0	nd	nd	-	-	-	-
Itapissuma	5.Outras Receitas	10,1	0,7	52,9	1,7	66,0	3,1	271,1	3,0	161,8	1,7	nd	nd	68,4	0,6	154,7	1,3
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	165,0	11,2	318,8	10,0	315,5	15,0	1.231,2	13,4	727,3	6,0	nd	nd	507,7	4,5	629,1	5,2
	Trans.Correntes	1.309,8	88,8	2.855,4	90,0	1.782,8	85,0	7.945,6	86,6	8.788,4	94,0	nd	nd	10.792,0	95,5	94,8	94,8
	<b>R.Correntes</b>	<b>1.474,7</b>	<b>100,0</b>	<b>3.174,2</b>	<b>100,0</b>	<b>2.098,3</b>	<b>100,0</b>	<b>9.176,8</b>	<b>100,0</b>	<b>9.515,7</b>	<b>100,0</b>	nd	nd	11.299,7	<b>100,0</b>	12.152,7	<b>100,0</b>
	<b>R.Capital</b>	<b>4,1</b>	<b>100,0</b>	-	-	<b>4,4</b>	<b>100,0</b>	-	-	-	-	nd	nd	124,2	<b>100,0</b>	-	-
	Rec.Pr.Cap	4,1	100,0	-	-	4,4	100,0	-	-	-	-	nd	nd	124,2	100,0	-	-
	Tr.Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	nd	nd	-	-	-	-
	1.Tributária	194,1	9,5	379,7	7,6	170,2	4,9	1.854,7	14,8	205,4	1,2	nd	nd	2.131,9	8,9	2.025,0	7,9
	2.Patrimonial	1,1	0,1	164,2	3,3	388,2	11,1	381,2	3,0	102,9	0,6	nd	nd	112,2	0,5	-	-
	3.Industrial	10,0	0,5	-	-	-	-	15,4	0,1	85,3	0,5	nd	nd	-	-	-	-
	4.Serviços	-	-	46,4	0,9	21,4	0,6	746,4	5,9	188,7	1,1	nd	nd	-	-	-	-
	5.Outras Receitas	535,6	26,3	47,3	0,9	16,8	0,5	170,1	1,4	159,2	0,9	nd	nd	909,4	3,8	185,0	0,7
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	740,9	36,4	637,6	12,7	596,5	17,1	3.167,8	25,2	741,5	4,4	nd	nd	3.153,5	13,2	2.210,0	8,6
	Trans.Correntes	1.296,8	63,6	4.388,8	87,3	2.891,3	82,9	9.400,8	74,8	16.062,5	95,6	nd	nd	20.672,6	86,8	23.344,7	91,4
	<b>R.Correntes</b>	<b>2.037,6</b>	<b>100,0</b>	<b>5.026,3</b>	<b>100,0</b>	<b>3.487,8</b>	<b>100,0</b>	<b>12.568,6</b>	<b>100,0</b>	<b>16.804,0</b>	<b>100,0</b>	nd	nd	23.826,1	<b>100,0</b>	25.554,7	<b>100,0</b>
	<b>R.Capital</b>	<b>1.083,3</b>	<b>100,0</b>	<b>2.607,5</b>	<b>100,0</b>	<b>510,4</b>	<b>100,0</b>	<b>3.104,9</b>	<b>100,0</b>	<b>1.950,4</b>	<b>100,0</b>	nd	nd	119,3	<b>100,0</b>	-	-
Canhotinho	Rec.Pr.Cap	959,9	93,9	2.453,4	96,9	327,1	94,7	2.787,5	97,5	1.737,8	98,7	nd	nd	59,7	99,7	-	-
	Tr.Capital	123,4	6,1	154,2	3,1	183,3	5,3	317,3	2,5	212,6	1,3	nd	nd	59,7	0,3	-	-
	1.Tributária	5,6	0,6	67,1	3,9	28,5	2,2	95,8	2,5	26,9	0,6	41,3	0,6	79,8	1,2	194,8	3,3
	2.Patrimonial	-	-	-	-	-	-	-	-	0,6	0,0	1,8	0,0	-	-	17,2	0,3
	3.Industrial	-	-	14,8	0,9	3,1	0,2	-	-	-	-	10,2	0,2	-	-	-	-
	4.Serviços	-	-	-	-	-	-	44,4	1,1	0,1	0,0	890,1	14,0	-	-	183,6	3,1
	5.Outras Receitas	152,8	16,7	133,8	7,7	213,9	16,5	73,3	1,9	759,7	15,6	23,4	0,4	30,6	0,5	22,8	0,4
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	158,4	17,3	215,7	12,4	245,4	18,9	213,5	5,5	787,3	16,2	966,8	15,2	110,4	1,7	418,4	7,1
	Trans.Correntes	757,2	82,7	1.523,9	87,6	1.053,3	81,1	3.685,4	94,5	4.079,1	83,8	5.387,3	84,8	6.328,3	98,3	5.441,4	92,9
	<b>R.Correntes</b>	<b>915,6</b>	<b>100,0</b>	<b>1.739,6</b>	<b>100,0</b>	<b>1.298,7</b>	<b>100,0</b>	<b>3.898,9</b>	<b>100,0</b>	<b>4.866,4</b>	<b>100,0</b>	<b>6.354,1</b>	<b>100,0</b>	<b>6.438,7</b>	<b>100,0</b>	<b>5.859,8</b>	<b>100,0</b>
	<b>R.Capital</b>	<b>1,8</b>	<b>100,0</b>	-	-	<b>51,1</b>	<b>100,0</b>	-	-	<b>1,6</b>	<b>100,0</b>	<b>6,8</b>	<b>100,0</b>	-	-	<b>444,7</b>	<b>100,0</b>
	Rec.Pr.Cap	1,8	100,0	-	-	51,1	100,0	-	-	1,6	100,0	6,8	100,0	-	-	-	92,4
	Tr.Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	444,7	7,6

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

Passando-se à análise da TABELA 5.13, antecedente, que corresponde a municípios do Estado de Pernambuco, representando a Região Nordeste, os focos de análise se conduzem para duas situações peculiares: a referente aos municípios do Cabo e de Itapissuma, integrantes da RMR, e a referente aos municípios de Garanhuns e de Canhotinho, que integram o interior do Estado. É possível constatar, no caso dos dois primeiros, que o Cabo apresentou uma condição de ampliação relativa de sua arrecadação tributária ao longo dos anos, conforme se observa na tabela em apreciação. O município de Itapissuma logrou uma expansão relativa de sua arrecadação tributária até o ano de 1995. A partir deste ponto, a arrecadação tributária, em termos relativos, vai declinando, alcançando praticamente o mesmo patamar ostentado em 1989. O melhor desempenho do Cabo na arrecadação tributária se fez acompanhar, a partir de 1995, de receitas crescentes na prestação de serviços. Fatos estes que contribuíram para incrementar o grau de autonomia do município na geração de receitas diretas (ou próprias), cujo percentual de 6,7%, ostentado em 1989, saltou para 23,4 %, em 2002, numa trajetória sem declives ao longo dos anos observados. O município também apresenta, apesar de não gerar receitas próprias de capital, uma capacidade para arrecadar recursos de capital à guisa de transferências originadas de fontes diversas. Muito embora, à exceção dos anos de 1989 e de 2002 (nos quais as referidas receitas representaram 14,6% e 4,7% do total das receitas correntes arrecadadas), nos demais anos estes recursos representaram, no máximo, cerca de 1,7% das receitas correntes. Já o Município de Itapissuma, além de ostentar a mencionada redução de sua capacidade de arrecadação tributária, também se ressentiu de explorar receitas com a prestação ou produção de bens e serviços. Isto de fato contribuiu para que o grau de autonomia na geração de receitas diretas, da ordem de 11,2 %, em 1989, declinasse, ano a ano, chegando a um patamar de 5,2%, em 2002. Além de demonstrar uma elevação de seu grau de dependência, haja vista o fato de que a expansão das receitas correntes, ao longo dos anos, deveu-se, mais e mais, às transferências constitucionais. Além disto, a baixa capacidade para gerar recursos próprios de capital para tocar investimentos, não se compensa com uma maior capacidade de firmar convênios e obter tais recursos, via transferências voluntárias da União ou do Estado. Não obstante, há que se reconhecer que as distinções entre os dois municípios se devem ao fato do Município do Cabo ostentar uma tradição de Distrito Industrial à qual se somou sua recente vocação para alternativa portuária e corredor de exportações do Estado de Pernambuco, em substituição ao Município do Recife. Ao Município de Itapissuma parece faltar o elemento dinâmico que parece sobrar no Cabo, porquanto é, e continua sendo, um município de uma única empresa industrial, cuja população orbita, em termos

de dependência econômica, nos limites das complementaridades geradas no ambiente metropolitano do Recife ou de atividades de baixo significado econômico.

O Município de Garanhuns, analisado na condição de uma gestão municipal que desfruta de uma realidade orçamentária de arrecadação média em relação ao conjunto de municípios que formam o Estado de Pernambuco, apresentou, conforme se observa na tabela, uma receita tributária que declinou ao longo do tempo. O ano de 1989 indica um grau de autonomia na geração de receitas diretas que atingiu 36,4% (receitas diretas/receitas correntes), o qual foi decrescendo, e, em 2002, alcançou 8,6%. O que chama a atenção no Município de Garanhuns é o fato de ter ostentado, até 1997, uma grande capacidade para gerar recursos próprios de capital, haja vista que os volumes de transferências de capital são mínimos na formação das receitas de capital.

O Município de Canhotinho, localizado no interior de Pernambuco, enquadra-se como um município de baixa capacidade para arrecadar receitas tributárias. Entretanto, há que se reconhecer que a participação relativa dos tributos na formação das receitas correntes do município cresceu de 0,6%, em 1989, para 2,5%, em 1995, decrescendo nos anos seguintes, e se recuperando, em 2002, quando a participação das receitas tributárias atingiu 3,3% das receitas correntes. Esta “*performance*”, de fato contribuiu para conferir ao município um grau de autonomia nas receitas diretas auferidas, que, em 1989, garantia 17,3 % das receitas correntes, atingindo 18,9% em 1993. Todavia, ainda que, em termos absolutos (e a preços correntes de dezembro de 2000), os volumes de receitas diretas arrecadadas tenham se expandido até 1997, a participação relativa das citadas receitas começou a declinar, em 1999 (15,2%), e, em 2001( 1,7%), recuperando-se em 2002 (7,1%). Diferentemente do ocorrido com Garanhuns, o Município de Canhotinho demonstra uma baixa capacidade para gerar receitas próprias de capital e para captar recursos de transferências para investimentos.

Em ambos os municípios revela-se a mesma propensão, já analisada no tocante aos Municípios dos Estados do Pará e Goiás, no sentido de que, justamente, entre 1993 e 1995, observam-se incrementos expressivos nas receitas correntes, que decorreram, em grande parte, do substancial incremento das transferências constitucionais dos estados e da União, possíveis a partir do Plano Real e de uma política de ajuste e de controle das finanças públicas. Esta conclusão se torna defensável, em virtude de que, com poucas exceções, não houve crescimento expressivo das receitas diretas dos municípios, após 1993, e, assim, mesmo em se verificando uma redução no nível de receitas correntes, em 2002, para uma boa parte dos municípios já analisados -ou seja, para o Cabo e Canhotinho (PE); para Abadiania e Rio Verde (GO) e para

Castanhal (PA) – as transferências constitucionais mostram-se como suportes inquestionáveis na ampliação das receitas correntes verificadas, após 1993. Assim, uma propensão à redução do esforço fiscal (ou seja, relaxamento na busca da eficiência e do melhor desempenho da máquina arrecadadora municipal), como sugerida por alguns analistas da descentralização (Rezende, 1997, opus cit), combinada com o que este estudo vem de perceber como uma negligência ou falta de percepção (em muitos casos, congênita) de certos municípios para com alternativas de arrecadação que dizem respeito ao próprio papel da governança municipal (no sentido de ser ela, na essência, provedora e produtora de bens e serviços públicos), pode ser uma consequência da obrigação constitucional que acomete estados e União a transferir recursos para aqueles.

**TABELA 5.14 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUDESTE (em milhares de reais)<sup>248</sup>**

Município	Receitas	1989	%	1991	%	1993	%	1995	%	1997	%	1999	%	2001	%	2002	%
Arujá	1.Tributária	364	9,5	2.161	28,4	986	19,4	6.409	27,1	7.346	27,3	8.947	30,5	9.799	30,3	8.785	29,5
	2.Patrimonial	271	7,1	142	1,9	382	7,5	276	1,2	331	1,2	466	1,6	663	2,1	482	1,6
	3.Industrial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4.Serviços	-	-	-	-	-	-	2.106	8,9	1.717	6,4	-	-	-	-	-	-
	5.Outras Receitas	460	12,0	380	5,0	241	4,8	1.240	5,3	1.600	5,9	1.920	6,5	2.522	7,8	2.237	7,5
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	1.094	28,5	2.684	35,3	1.610	31,7	10.032	42,5	10.994	40,9	11.333	38,6	12.984	40,2	11.504	38,7
	Trans.Correntes	2.749	71,5	4.919	64,7	3.471	68,3	13.580	57,5	15.905	59,1	18.023	61,4	19.312	59,8	18.227	61,3
	R.Correntes	3.843	100,0	7.604	100,0	5.081	100,0	23.612	100,0	26.899	100,0	29.356	100,0	32.296	100,0	29.731	100,0
	R.Capital	54	100,0	266	100,0	319	100,0	661	100,0	4.968	100,0	873	100,0	78	100,0	2.272	100,0
	Rec.Pr.Cap	33	60,6	2	0,6	299	93,8	77	11,6	44	0,9	542	62,1	-	-	-	-
	Tr.Capital	21	39,4	264	99,4	20	6,2	584	88,4	4.924	99,1	331	37,9	78	100,0	2.272	100,0
Guarulhos	1.Tributária	11.943	12,7	50.104	26,7	52.694	37,1	150.647	27,8	187.786	30,0	119.945	17,8	136.790	19,9	136.863	21,2
	2.Patrimonial	19.705	21,0	14.011	7,5	14.078	9,9	6.377	1,2	2.891	0,5	8.810	1,3	9.185	1,3	9.306	1,4
	3.Industrial	-	-	11	0,0	-	-	-	-	-	-	97.113	14,4	-	-	-	-
	4.Serviços	285	0,3	520	0,3	301	0,2	18.082	3,3	26.466	4,2	992	0,1	93.037	13,6	88.728	13,7
	5.Outras Receitas	1.264	1,3	5.799	3,1	5.561	3,9	30.298	5,6	34.899	5,6	36.345	5,4	43.461	6,3	63.924	9,9
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	33.197	35,4	70.445	37,5	72.635	51,2	205.405	38,0	252.042	40,3	263.204	39,0	282.473	41,2	298.821	46,3
	Trans.Correntes	60.674	64,6	117.557	62,5	69.288	48,8	335.604	62,0	373.096	59,7	410.939	61,0	403.673	58,8	346.990	53,7
	R.Correntes	93.871	100,0	188.003	100,0	141.923	100,0	541.009	100,0	625.138	100,0	674.144	100,0	686.147	100,0	645.810	100,0
	R.Capital	29.229	100,0	13.417	100,0	43.054	100,0	19.333	100,0	17.960	100,0	4.769	100,0	1.082	100,0	7.093	100,0
	Rec.Pr.Cap	29.226	100,0	13.417	100,0	29.940	69,5	(55.750)	(288,4)	17.831	99,3	4.649	97,5	-	-	214	3,0
	Tr.Capital	4	0,0	-	-	13.114	30,5	75.083	388,4	129	0,7	120	2,5	1.082	100,0	6.879	97,0
Ribeirão	1.Tributária	8.242	21,3	26.038	28,4	12.517	27,4	76.181	34,3	83.671	27,3	72.864	19,2	70.579	18,7	77.373	22,0
	2.Patrimonial	8.207	21,2	21.498	23,5	4.180	9,2	2.710	1,2	2.127	0,7	7.117	1,9	15.686	4,2	10.352	2,9
	3.Industrial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39.162	10,3	46.682	12,4	-	-
	4.Serviços	-	-	-	-	-	-	434	0,2	829	0,3	1.339	0,4	204	0,1	43.213	12,3
	5.Outras Receitas	925	2,4	2.147	2,3	3.629	7,9	4.476	2,0	24.856	8,1	23.508	6,2	24.108	6,4	34.471	9,8
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	17.374	44,8	49.683	54,2	20.326	44,5	83.801	37,7	111.484	36,3	143.989	38,0	157.258	41,7	165.410	47,1
	Trans.Correntes	21.392	55,2	41.902	45,8	25.317	55,5	138.605	62,3	195.329	63,7	235.426	62,0	219.589	58,3	185.941	52,9
	R.Correntes	38.766	100,0	91.585	100,0	45.643	100,0	222.406	100,0	306.814	100,0	379.415	100,0	376.846	100,0	351.351	100,0
	R.Capital	136	100,0	1.927	100,0	6.541	100,0	17.322	100,0	3	100,0	123.512	100,0	467	100,0	3.577	100,0
	Rec.Pr.Cap	136	100,0	1.927	100,0	926	14,2	10.304	59,5	-	-	120.754	97,8	68	14,4	3.577	100,0
	Tr.Capital	-	-	-	-	5.614	85,8	7.018	40,5	3	100,0	2.759	2,2	400	85,6	-	-
Coroados	1.Tributária	9	1,1	40	3,9	18	2,4	135	3,9	127	4,0	150	4,6	188	5,3	139	4,3
	2.Patrimonial	51	6,4	3	0,3	47	6,3	24	0,7	2	0,1	26	0,8	9	0,3	24	0,7
	3.Industrial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4.Serviços	-	-	-	-	-	-	1	0,0	1	0,0	-	-	-	-	-	-
	5.Outras Receitas	11	1,4	21	2,1	30	4,0	179	5,2	285	8,9	55	1,7	55	1,6	36	1,1
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	71	8,8	63	6,2	95	12,8	339	9,9	415	12,9	231	7,1	252	7,1	198	6,2
	Trans.Correntes	730	91,2	943	93,8	649	87,2	3.082	90,1	2.807	87,1	3.031	92,9	3.299	92,9	3.002	93,8
	R.Correntes	801	100,0	1.006	100,0	744	100,0	3.420	100,0	3.222	100,0	3.262	100,0	3.551	100,0	3.200	100,0
	R.Capital	17	100,0	96	100,0	3	100,0	39	100,0	-	#DIV/0!	33	100,0	315	100,0	239	100,0
	Rec.Pr.Cap	17	100,0	96	100,0	3	100,0	37	94,3	-	#DIV/0!	26	80,6	-	-	5	2,0
	Tr.Capital	-	-	-	-	-	-	2	5,7	-	#DIV/0!	6	19,4	315	100,0	234	98,0

<sup>248</sup> Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA



A análise da TABELA 5.14 reporta-se a quatro municípios do Estado de São Paulo, dois deles integrantes da RMSP (Arujá e Guarulhos) e outros dois do interior do Estado (Ribeirão Preto e Coroados). Guarulhos, em termos de arrecadação, estaria contextualizado como o detentor da maior receita da área metropolitana, excluído o Município-sede São Paulo. Arujá inclui-se entre as menores arrecadações da RMSP. No interior, a situação de Ribeirão Preto está para Guarulhos, assim como Coroados está para Arujá.

O Município de Arujá, na qualidade de um município pequeno da RMSP, demonstrou uma grande capacidade para ampliar suas receitas tributárias. Em 1989, as citadas receitas representavam, em termos relativos, cerca de 9,5% dos 28,5 % que compunham a participação das receitas diretas no total das receitas correntes arrecadadas pelo Município. Este comportamento assume uma tendência crescente nos anos seguintes, para atingir ápices de 30% (aproximadamente) nos anos de 1999, 2001 e 2002. Deste modo, parece ser defensável concluir que o município primou por uma conduta de assegurar níveis crescentes de autonomia à governança municipal, assegurando participações relativas das receitas diretas nas receitas correntes que saltaram de 28,5%, em 1989, para, em média, tornarem-se superiores a 40%, a partir de 1995. Note-se que, na medida em que as receitas correntes cresciam em termos absolutos, as receitas diretas também acompanharam este crescimento, preservando a sua participação relativa na geração de recursos financeiros autônomos. Alie-se a este fato, a grande facilidade para gerar receitas de capital ou de captar transferências de capital.

O Município de Guarulhos, compondo a maior aglomeração urbana da RMSP (excluída a Cidade de São Paulo), demonstra ter imprimido um ritmo forte à arrecadação de receitas tributárias, entre 1989 a 1993, porquanto a participação destas na formação das receitas correntes, saltou de 12,7% para 37,1%. Nos anos seguintes, este ímpeto se arrefeceu, não só em termos relativos, mas, também, em termos absolutos, um vez que 1999 representou uma queda abrupta nestas receitas. Os anos de 2001 e 2002, apesar de acusarem uma recuperação parcial na arrecadação destes recursos, tanto em termos absolutos, quanto em termos relativos, demonstraram o quão distante os volumes de recursos financeiros arrecadados ficaram do nível alcançado em 1997. Mais que isto, sugerem uma espécie de limite à capacidade de tributar e remetem a questionamentos pertinentes, como, por exemplo: Por que Arujá, inserido na mesma ambiência metropolitana na qual Guarulhos também se insere, conseguiu imprimir um ritmo crescente à sua arrecadação de tributos, enquanto este último pareceu ter esbarrado num fenômeno de inelasticidade a uma progressão expansiva desta modalidade de receitas?

Ainda que bastante silogística e impregnada de um razoável nível de abstração teórica, a resposta parece ser simples: economias de aglomeração e competição municipalista, parecem ser fatores que desequilibram as relações entre municípios que compartilham interdependências e complementaridades sociais, políticas e econômicas, num espaço sinérgico e complexo como o ambiente metropolitano de São Paulo. No caso de Guarulhos, não soa descabido reconhecer que sua formação urbana e adensamento populacional, e o fato de compor há mais tempo a formação metropolitana de São Paulo, torna a sua gestão municipal muito mais infensa aos problemas concorrentes: da valorização imobiliária (demarcadora dos parâmetros para a cobrança do IPTU e dos impostos sobre transmissão de bens imóveis); da crise no mercado de trabalho e de seu impacto sobre a inadimplência fiscal e, por fim, de uma crescente demanda por bens e serviços, que se exerce de um modo muito mais difuso, em aglomerações urbanas de grandes densidades demográficas. Assim, enquanto a valorização imobiliária impactada pela crise no mercado de trabalho atua negativamente, no caso de Guarulhos, no sentido de desacreditar a pretensão de um orçamento fiscal *vis a vis* a uma realidade fiscal marcada pelo signo da inadimplência. No caso de Arujá, estes fatores podem atuar positivamente, na medida em que a questão da valorização imobiliária assuma proporções mais modestas e se combine com um menor ímpeto ou maior comedimento na taxação dos tributos municipais (artifício para exploração de vantagens competitivas). Acresça-se o fato de, por se tratar de município com pequeno contingente populacional, a maior disponibilidade de espaço para o atendimento de demandas residenciais e de negócios, não pressiona a precificação e valorização imobiliárias, nem suscita da gestão pública uma demanda tão difusa e tão complexa em infra-estrutura, bens e serviços públicos como a gerada num município do porte de Guarulhos. A testemunhar de forma mais pragmática na defesa deste argumento, é possível constatar, na observação da tabela em apreciação, que, por exemplo, enquanto as receitas de prestação de serviços pouco contribuem para a formação das receitas diretas arrecadadas por Arujá; em Guarulhos, estas assomam importância exponencial, compensando inclusive os óbices na realização de receitas tributárias mencionadas linhas atrás, e garantindo um grau de autonomia crescente na realização de receitas diretas, que em 2002, respondem por 46,3% das receitas correntes do município.

Passando-se à análise dos municípios do interior do Estado de São Paulo, percebe-se que Ribeirão Preto, desfrutando de um grande poder de polarização econômica sobre vários municípios interioranos, demonstrou, em média, uma capacidade crescente para realizar receitas tributárias, uma vez que a participação destas, em 1989, em relação às receitas correntes, foi de 21,3%, alcançando 34,3% em 1995. Em 1997, a exemplo do ocorrido com Guarulhos, observa-se

que o Município alcança uma arrecadação expressiva, em termos absolutos, nesta modalidade de arrecadação. Os anos seguintes (1999 e 2001) são marcados por uma queda na arrecadação destas receitas, em termos absolutos, e de suas participações relativas. Mais uma vez, a mesma inferência lógica percorrida para explicar a possível dificuldade de Guarulhos para atingir níveis de arrecadação alcançados no passado, parece servir ao caso de Ribeirão Preto, haja vista que os mesmos impactos descritos parecem ser cabíveis a um município de elevada concentração de população urbana e que exerce uma força de atratividade sobre municípios vicinais. Neste sentido, é de se registrar que, a exemplo do observado para Guarulhos, a arrecadação crescente de receitas de serviços em Ribeirão Preto(exatamente nos anos em que se registram quedas em valores absolutos na arrecadação tributária), compensam a menor contribuição relativa das receitas tributárias na formação das receitas diretas e preservam um crescimento continuado e expressivo destas últimas, em relação às receitas correntes, assegurando graus de autonomia financeira à governança municipal, que se mantiveram, em média, em patamares superiores a 40%. Também é possível perceber uma grande capacidade para gerar recursos próprios de capital.

A observação dos dados relativos a Coroados, difere muito pouco, em termos de conclusões, das já realizadas para municípios de idêntico porte de outras regiões do País. A baixa representatividade da receita tributária não contribui para conferir um grau de autonomia expressivo às receitas diretas geradas no município, muito embora haja evoluído de uma participação de 1,1%, em 1989, para 4,3%, em 2002. Entretanto, esta participação mais alta decorre mais de uma queda nas demais receitas que compõem o conjunto das receitas diretas, do que de um crescimento, em valores absolutos, das receitas tributárias. Deste modo, a dinamicidade imprimida ao crescimento das receitas correntes, entre 1989 e 2001(uma vez que 2002 registra uma queda da arrecadação municipal, que via de regra não atingiu só este município<sup>249</sup>), explica-se tão somente a partir de um crescimento das transferências, em especial das constitucionais, ao longo dos anos.

---

<sup>249</sup> Na realidade o ano de 2002 registra, para a maioria dos municípios ora considerados, quedas nos volumes de receitas arrecadadas, determinando mais a influência de uma crise conjuntural, do que uma crise localizada.

**TABELA 5.15 – EVOLUÇÃO DAS RECEITAS EM CAPITAIS REGIONAIS (valores em milhares de reais)<sup>250</sup>**

Município	Receitas	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
Belém	1.Tributária	36.642	22,6	107.262	32,8	84.956	25,8	93.032	24,1	101.566	19,9	89.796	20,0	91.618	20,3	106.625	21,6	95.199	21,1
	2.Patrimonial	5.393	3,3	2.577	0,8	508	0,2	2.267	0,6	6.184	1,2	5.974	1,3	1.959	0,4	4.748	1,0	5.037	1,1
	3.Industrial	-	-	-	-	-	-	-	-	2.158	0,4	1.964	0,4	-	-	-	-	-	-
	4.Serviços	2.915	1,8	33.404	10,2	9.679	2,9	9.974	2,6	260	0,1	90	0,0	405	0,1	578	0,1	1.973	0,4
	5.Outras Receitas	3.818	2,4	10.531	3,2	13.147	4,0	7.699	2,0	11.895	2,3	10.953	2,4	11.464	2,5	21.563	4,4	22.534	5,0
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	48.768	30,0	153.774	47,1	108.290	32,8	112.973	29,3	122.063	23,9	108.777	24,2	105.446	23,3	133.513	27,1	124.743	27,6
	Trans.Correntes	113.651	70,0	172.859	52,9	221.418	67,2	272.424	70,7	387.753	76,1	341.131	75,8	346.304	76,7	359.589	72,9	327.078	72,4
	<b>R.Correntes</b>	<b>162.420</b>	<b>100,0</b>	<b>326.633</b>	<b>100,0</b>	<b>329.708</b>	<b>100,0</b>	<b>385.396</b>	<b>100,0</b>	<b>509.816</b>	<b>100,0</b>	<b>449.908</b>	<b>100,0</b>	<b>451.749</b>	<b>100,0</b>	<b>493.102</b>	<b>100,0</b>	<b>451.821</b>	<b>100,0</b>
	<b>R.Capital</b>	<b>3.948</b>	<b>100,0</b>	<b>7.054</b>	<b>100,0</b>	<b>9.017</b>	<b>100,0</b>	<b>10.021</b>	<b>100,0</b>	<b>8.251</b>	<b>100,0</b>	<b>19.105</b>	<b>100,0</b>	<b>9.511</b>	<b>100,0</b>	<b>13.130</b>	<b>100,0</b>	<b>12.926</b>	<b>100,0</b>
	Rec.Pr.Cap	2.263	57,3	2.514	35,6	2.393	26,5	5.891	58,8	1.302	15,8	13.741	71,9	7.220	75,9	12.337	94,0	7.487	57,9
	Tr.Capital	1.685	42,7	4.540	64,4	6.624	73,5	4.130	41,2	6.948	84,2	5.364	28,1	2.291	24,1	793	6,0	5.438	42,1
Goiânia	1.Tributária	61.254	30,4	134.767	37,7	156.527	39,8	160.949	39,0	n.d	n.d	n.d	n.d	156.117	24,6	152.937	22,6	156.397	25,6
	2.Patrimonial	84	0,0	845	0,2	6.642	1,7	5.489	1,3	n.d	n.d	n.d	n.d	8.875	1,4	10.589	1,6	10.520	1,7
	3.Industrial	-	-	-	-	-	-	-	-	n.d	n.d	n.d	n.d	-	-	-	-	-	-
	4.Serviços	1.687	0,8	2.265	0,6	2.922	0,7	2.681	0,6	n.d	n.d	n.d	n.d	-	-	736	0,1	771	0,1
	5.Outras Receitas	20.517	10,2	19.661	5,5	7.523	1,9	10.484	2,5	n.d	n.d	n.d	n.d	41.331	6,5	35.173	5,2	32.399	5,3
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	83.541	41,5	157.537	44,1	173.614	44,2	179.603	43,5	n.d	n.d	n.d	n.d	206.324	32,5	199.436	29,5	200.086	32,7
	Trans.Correntes	117.691	58,5	199.778	55,9	219.514	55,8	232.818	56,5	n.d	n.d	n.d	n.d	429.233	67,5	477.373	70,5	411.571	67,3
	<b>R.Correntes</b>	<b>201.232</b>	<b>100,0</b>	<b>357.316</b>	<b>100,0</b>	<b>393.128</b>	<b>100,0</b>	<b>412.421</b>	<b>100,0</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>	<b>635.557</b>	<b>100,0</b>	<b>676.809</b>	<b>100,0</b>	<b>611.657</b>	<b>100,0</b>
	<b>R.Capital</b>	<b>25.134</b>	<b>100,0</b>	<b>43.393</b>	<b>100,0</b>	<b>64.377</b>	<b>100,0</b>	<b>36.450</b>	<b>100,0</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>	<b>40.526</b>	<b>100,0</b>	<b>1.193</b>	<b>100,0</b>	<b>31.957</b>	<b>100,0</b>
	Rec.Pr.Cap	11.006	43,8	14.429	33,3	30.276	47,0	19.581	53,7	n.d	n.d	n.d	n.d	21.578	53,2	1.193	100,0	16.581	51,9
	Tr.Capital	14.128	56,2	28.964	66,7	34.101	53,0	16.869	46,3	n.d	n.d	n.d	n.d	18.948	46,8	-	-	15.377	48,1
Recife	1.Tributária	96.009	32,6	207.771	37,8	242.829	39,6	234.198	36,9	247.935	29,4	223.125	31,0	235.294	32,2	242.811	32,7	224.317	33,7
	2.Patrimonial	14.926	5,1	17.485	3,2	5.234	0,9	3.960	0,6	17.275	2,0	7.528	1,0	10.715	1,5	19.391	2,6	17.204	2,6
	3.Industrial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	4.Serviços	56	0,0	118	0,0	127	0,0	32.677	5,2	68.413	8,1	45.415	6,3	5.406	0,7	14.385	1,9	4.540	0,7
	5.Outras Receitas	16.074	5,5	25.480	4,6	35.809	5,8	62.761	9,9	64.582	7,7	40.907	5,7	59.379	8,1	35.083	4,7	34.378	5,2
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	127.065	43,2	250.855	45,7	283.999	46,3	333.596	52,6	398.205	47,2	316.976	44,0	310.794	42,5	311.669	42,0	280.438	42,2
	Trans.Correntes	167.295	56,8	298.296	54,3	329.864	53,7	300.581	47,4	445.820	52,8	402.930	56,0	420.927	57,5	430.736	58,0	384.807	57,8
	<b>R.Correntes</b>	<b>294.360</b>	<b>100,0</b>	<b>549.151</b>	<b>100,0</b>	<b>613.863</b>	<b>100,0</b>	<b>634.177</b>	<b>100,0</b>	<b>844.025</b>	<b>100,0</b>	<b>719.906</b>	<b>100,0</b>	<b>731.722</b>	<b>100,0</b>	<b>742.405</b>	<b>100,0</b>	<b>665.245</b>	<b>100,0</b>
	<b>R.Capital</b>	<b>44.914</b>	<b>100,0</b>	<b>104.126</b>	<b>100,0</b>	<b>119.803</b>	<b>100,0</b>	<b>14.893</b>	<b>100,0</b>	<b>62.529</b>	<b>100,0</b>	<b>63.410</b>	<b>100,0</b>	<b>48.988</b>	<b>100,0</b>	<b>10.395</b>	<b>100,0</b>	<b>19.738</b>	<b>100,0</b>
	Rec.Pr.Cap	10.628	23,7	43.802	42,1	28.824	24,1	8.512	57,2	33.249	53,2	35.645	56,2	27.304	55,7	6.251	60,1	11.392	57,7
	Tr.Capital	34.286	76,3	60.324	57,9	90.980	75,9	6.381	42,8	29.281	46,8	27.765	43,8	21.683	44,3	4.145	39,9	8.346	42,3
S.Paulo	1.Tributária	1.806.914	46,4	3.241.363	47,1	3.765.387	49,2	3.884.265	50,9	3.996.238	49,6	3.308.752	46,1	3.337.689	43,0	3.283.301	41,1	3.202.011	46,5
	2.Patrimonial	152.481	3,9	121.776	1,8	71.798	0,9	12.831	0,2	11.745	0,1	15.885	0,2	56.469	0,7	147.000	1,8	154.571	2,2
	3.Industrial	217	0,0	716	0,0	672	0,0	701	0,0	501	0,0	586	0,0	832	0,0	875	0,0	-	-
	4.Serviços	313.835	8,1	590.086	8,6	722.542	9,4	738.706	9,7	34.151	0,4	31.920	0,4	29.082	0,4	30.688	0,4	28.782	0,4
	5.Outras Receitas	155.562	4,0	266.613	3,9	211.245	2,8	842.425	11,0	709.991	8,8	690.043	9,6	1.070.198	13,8	1.122.428	14,1	569.178	8,3
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	2.429.010	62,4	4.220.554	61,3	4.771.644	62,4	5.478.928	71,9	4.752.626	59,0	4.047.185	56,4	4.494.270	58,0	4.584.292	57,4	3.954.541	57,4
	Trans.Correntes	1.465.062	37,6	2.664.097	38,7	2.877.256	37,6	2.145.967	28,1	3.304.177	41,0	3.133.270	43,6	3.259.089	42,0	3.395.705	42,6	2.933.015	42,6
	<b>R.Correntes</b>	<b>3.894.072</b>	<b>100,0</b>	<b>6.884.651</b>	<b>100,0</b>	<b>7.648.900</b>	<b>100,0</b>	<b>7.624.896</b>	<b>100,0</b>	<b>8.056.803</b>	<b>100,0</b>	<b>7.180.455</b>	<b>100,0</b>	<b>7.753.359</b>	<b>100,0</b>	<b>7.979.997</b>	<b>100,0</b>	<b>6.887.556</b>	<b>100,0</b>
	<b>R.Capital</b>	<b>2.099.755</b>	<b>100,0</b>	<b>4.159.783</b>	<b>100,0</b>	<b>2.780.498</b>	<b>100,0</b>	<b>1.680.888</b>	<b>100,0</b>	<b>2.100.960</b>	<b>100,0</b>	<b>167.975</b>	<b>100,0</b>	<b>214.836</b>	<b>100,0</b>	<b>104.267</b>	<b>100,0</b>	<b>149.351</b>	<b>100,0</b>
	Rec.Pr.Cap	1.390.069	66,2	2.801.120	67,3	1.461.825	52,6	1.665.865	99,1	2.100.443	100,0	166.827	99,3	161.201	75,0	101.484	97,3	138.830	93,0
	Tr.Capital	709.687	33,8	1.358.663	32,7	1.318.673	47,4	15.023	0,9	517	0,0	1.148	0,7	53.635	25,0	2.783	2,7	10.521	7,0
P. Alegre	1.Tributária	125.791	31,5	239.498	37,9	266.275	34,5	290.493	28,1	347.899	25,6	299.694	25,2	304.499	25,0	301.034	23,8	312.577	27,8
	2.Patrimonial	64.789	16,2	37.955	6,0	23.427	3,0	22.480	2,2	31.790	2,3	37.086	3,1	28.522	2,3	35.088	2,8	28.786	2,6
	3.Industrial	-	-	-	-	-	-	19.650	1,9	166.700	12,3	146.174	12,3	128.878	10,6	2.034	0,2	2	0,0
	4.Serviços	-	-	-	-	-	-	-	-	6.378	0,5	5.199	0,4	23.363	1,9	143.751	11,4	152.805	13,6
	5.Outras Receitas	20.056	5,0	47.262	7,5	-	-	45.568	4,4	58.122	4,3	81.906	6,9	75.093	6,2	71.790	5,7	46.806	4,2
	R.Diretas(1+2+3+4+5)	210.636	52,8	324.716	51,4	289.703	37,5	378.191	36,6	610.888	44,9	570.058	48,0	560.356	46,0	553.699	43,8	540.976	48,2
	Trans.Correntes	188.325	47,2	306.928	48,6	306.928	62,5	653.961	63,4	749.757	55,1	617.922	52,0	658.376	54,0	710.356	56,2	581.423	51,8
	<b>R.Correntes</b>	<b>398.960</b>	<b>100,0</b>	<b>631.644</b>	<b>100,0</b>	<b>772.167</b>	<b>100,0</b>	<b>1.032.152</b>	<b>100,0</b>	<b>1.360.645</b>	<b>100,0</b>	<b>1.187.980</b>	<b>100,0</b>	<b>1.218.732</b>	<b>100,0</b>	<b>1.264.054</b>	<b>100,0</b>	<b>1.122.400</b>	<b>100,0</b>
	<b>R.Capital</b>	<b>26.538</b>	<b>100,0</b>	<b>53.524</b>	<b>100,0</b>	<b>40.645</b>	<b>100</b>	<b>9.770</b>	<b>100</b>	<b>44.185</b>	<b>100</b>	<b>56.248</b>	<b>100</b>	<b>44.646</b>	<b>100</b>	<b>40.987</b>	<b>100</b>	<b>2.122</b>	<b>100</b>
	Rec.Pr.Cap	16.793	63,3	33.305	62,2	23.860	58,7	9.749	99,8	43.722	99,0	54.854	97,5	44.491	99,7	40.499	98,8	1.061	50,0
	Tr.Capital	9.745	36,7	20.219	37,8	16.785	41,3	21	0,2	464	1,0	1.394	2,5	155	0,3	488	1,2	1.061	50,0

<sup>250</sup> Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPE

Finalizando esta análise mais específica da descentralização de recursos, a TABELA 5.15, antecedente, demonstra a evolução das receitas de municípios-sede de áreas metropolitanas das cinco regiões brasileiras.

A observação dos dados relativos aos municípios metropolitanos mostra que o declínio na arrecadação tributária, no ano de 1999, foi a regra para todos eles. Nenhum dos municípios conseguiu recuperar os níveis de arrecadação tributária e de receitas correntes alcançados em 1998. Os impactos de uma política de ajuste econômico mais austera, perseguida no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no qual se priorizou a contenção dos gastos públicos (as metas fiscais para o triênio 1999/2001, firmadas com o FMI, em março de 1999), provocou uma onda recessiva que reduziu a renda *per capita* e, conseqüentemente, a frustração de receitas públicas, principalmente, as de natureza fiscal. A repercussão de tais medidas parece ganhar mais visibilidade na observação peculiar dos impactos exercidos sobre os núcleos metropolitanos em apreciação. Haja vista a sensibilidade que demonstram, pelo simples fato de caracterizarem economias de aglomeração, em termos de respostas às decisões políticas no nível macro, explicitando com mais precocidade e com maior potencial de mensuração as repercussões sobre o mercado de trabalho, sobre o nível da atividade econômica e, no que mais de perto interessa a este estudo, sobre as governanças urbanas. Assim, tomando-os como parâmetros hábeis para aferição, é possível perceber as mesmas respostas de desempenho das receitas tributárias e/ou correntes, declinando em dimensões consideráveis para municípios metropolitanos como Guarulhos (SP), Cabo (PE) e S.Leopoldo (RS), e interioranos como Ribeirão Preto (SP). Nestes prevalecem os impactos, em maiores proporções, das acomodações redistributivas dos ônus compartilhados em ambientes típicos de economias de aglomeração, como é o caso de ambientes metropolitanos, ou de pólos de atração econômica, como parece ser o caso de Ribeirão Preto. Todavia, é de se registrar que tais efeitos declinantes também repercutiram, em menor proporção, em outros municípios metropolitanos e interioranos como Arujá, Caxias do Sul e Itapissuma. Entretanto, em municípios situados nos Estados de Goiás e Pará, onde predomina uma maior dispersão espacial da malha de municípios (em razão mesmo, da extensão territorial destes estados) e, conseqüentemente, onde a maior dificuldade de articulação interurbana reduz a sinergia do sistema, favorecendo a ocorrência de economias de base local, tais impactos não se mostraram. Estas assinalações são específicas para Marabá (PA), Abadiania e Rio Verde (GO).

Passando-se, para um outro foco de análise, na visão conjunta do desempenho das receitas das sedes metropolitanas, no referente ao aspecto relacionado ao grau de autonomia financeira de

suas gestões urbanas, ao longo do tempo, é possível concluir que, todos elas, sem exceções, partem de uma posição de autonomia de receitas, que é decrescente, entre 1995 e 2002, em termos médios. O que significa que as perdas de arrecadação tributária, não foram compensadas pelo crescimento de outras fontes de receitas diretas. Não obstante, é possível perceber que a evolução das receitas correntes é também declinante, após 1998, para todos eles, o que significa que as transferências correntes (diferença entre receitas correntes e receitas diretas) também declinaram. Neste sentido, avaliando-se de uma forma geral, o desempenho das receitas das sedes metropolitanas foi afetado drasticamente até naquelas fontes que vinham apresentando uma dinâmica de crescimento, como foi o caso das receitas oriundas da prestação de serviços. Isto conduz a uma conclusão de que os impactos da crise fiscal se rebateram com maior grau de intensidade sobre os municípios metropolitanos.

Assim, consolidadas as análises relativas à primeira questão formulada ao final da Seção antecedente. No tocante ao se poder concluir se, de fato, a opção municipalista consagrada pela Constituição operou positivamente no sentido de estimular e de abrir novas alternativas de geração de recursos essenciais à governança urbana, sem prejuízo das obrigações constitucionais recíprocas exigidas dos entes federados (pacto federativo), as respostas não parecem convergir para um padrão que permita generalizações. Primeiramente, porque os municípios de pequeno porte, de regiões menos desenvolvidas do País, não demonstraram ser capazes de incrementar, em proporções convincentes, um grau de autonomia financeira que viesse a representar a confirmação de postulações teóricas que viam na descentralização um canal de abertura capaz de criar novas alternativas de recursos em termos de políticas públicas. Segundo, porque os municípios de maior porte, em termos de arrecadação, mesmo considerando-se que demonstraram ter uma capacidade para ampliar seus níveis de autonomia e para exercer a governança, apresentaram, via de regra, redução destes níveis com o passar do tempo. No que respeita aos municípios metropolitanos, as mesmas verificações relativas aos municípios de maior porte a eles também se aplicam, com a agravante de terem apresentado perdas mais sérias, no tocante a uma redução mais drástica nas receitas correntes, o que implica na redução de recursos oriundos de transferências e comprometimento das condições de governança.

Entretanto, como visto na seção antecedente, não se pode negar que os município receberam, em média, volumes crescentes de transferências de recursos, excetuando-se, para alguns deles, o ano de 2002, que representou declínio. Entretanto, como visto na seção antecedente, não se pode creditar este fato a uma participação majoritariamente crescente de

recursos de transferências constitucionais da União, uma vez que, como visto, os estados foram os principais patrocinadores na composição destes recursos.

No que se relaciona aos aspectos distributivos destes recursos e à possibilidade de ocorrência de uma alocação das transferências de recursos, de alguma forma, influenciada por preferências alocativas por parte da União, a TABELA 5.16, em sequência, demonstra a evolução, em termos “*per capita*”, das transferências constitucionais repassadas pela União e pelos respectivos estados dos municípios tomados como pontos de inferências.

**TABELA 5.16**

**EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS PER CAPITA DA UNIÃO E DOS  
ESTADOS PARA O CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS DOS ESTADOS  
E PARA OS MUNICÍPIOS OBSERVADOS**

Discriminação	Transf.Const.Per Capita - União				Transf.Const.Per Capita - Estados			
	1996	2002	Incremento 96/02	Cresc.Anual %	1996	2002	Incremento 96/02	Cresc.Anual %
PARÁ	55	140	85	16,7	45	60	15	4,8
Belém	62	153	91	16,2	110	69	(41)	-7,6
Castanhal	51	131	80	16,9	64	40	(24)	-7,4
Marabá	94	160	66	9,3	58	52	(6)	-1,9
PERNAMBUCO	91	127	36	5,7	75	39	(36)	-10,2
Recife (metrop.)	66	110	44	8,9	166	148	(17)	-1,8
Cabo (metrop.)	54	129	75	15,5	-	170	170	-
Itapissuma (metrop.)	126	187	61	6,8	228	367	139	8,3
Garanhuns	62	99	37	8,0	39	44	5	2,1
Canhotinho	138	163	25	2,9	24	2	(22)	-36,3
SAO PAULO	50	81	31	8,3	268	60	(208)	-22,1
São Paulo (metrop.)	3	23	19	37,4	283	211	(72)	-4,8
Arujá (metrop.)	80	92	12	2,4	229	159	(70)	-5,9
Guarulhos(metrop.)	11	28	17	16,4	347	249	(99)	-5,4
Coroados	194	357	163	10,7	285	234	(51)	-3,2
Ribeirão Preto	23	88	65	25,0	248	185	(63)	-4,8
RIO GRANDE DO SUL	94	154	60	8,5	172	88	(83)	-10,5
Porto Alegre (metrop.)	28	194	166	38,4	185	159	(27)	-2,6
Alecrim (metrop.)	200	241	41	3,1	108	157	49	6,4
S.Leopoldo(metrop)	60	79	19	4,8	172	123	(50)	-5,5
Caxias do Sul	33	103	70	20,9	246	212	(34)	-2,4
Lajeado	24	98	74	26,6	227	165	(62)	-5,2
GOIÁS	109	160	51	6,6	120	123	3	0,4
Goiânia	46	158	112	22,7	166	151	(15)	-1,6
Abadiania	154	151	(3)	-0,3	38	53	15	5,6
Caldas Novas	70	93	23	4,8	49	89	39	10,3
Rio Verde	64	108	44	9,0	205	172	(33)	-2,9

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

Observando-se os percentuais de crescimento anual, no tocante às transferências constitucionais da União, consideradas em nível *per capita*, é possível perceber que entre os 11(once) municípios com mais de 10% de crescimento ao ano, 7 (sete) pertencem ao grupo de 10 (dez) municípios que representam as Regiões Sul e Sudeste. Considerando-se o incremento em termos de valores absolutos das transferências constitucionais *per capita* efetuadas pela União, dos onze municípios que apresentam um incremento superior a R\$ 60,00 “*per capita*” entre 1996 a 2002, cinco são das regiões Sul e Sudeste. É de se notar que entre as cinco capitais regionais incluídas no estudo, o Recife é a que apresenta o menor crescimento na recepção destes recursos. No que se relaciona às transferências constitucionais dos estados, é possível observar que houve uma redução, em termos absolutos, nos volumes *per capita* destes recursos para a maioria dos municípios considerados, embora que para seis deles (Abadiânia, Alecrim, Cabo, Caldas Novas, Garanhuns e Itapissuma) tenha havido crescimento em termos relativos e, para quatro deles, crescimento absoluto expressivo (Cabo, Itapissuma, Alecrim e Caldas Novas). Este fato vem de sugerir uma certa aleatoriedade na destinação dos recursos constitucionais repartidos pelo Estados, destacando-se como exemplos, em Pernambuco, as cidades do Cabo, Itapissuma (RMR) e Garanhuns (interior), que apresentaram evolução e crescimento real destes recursos, em níveis *per capita*, ao passo que Recife, sede metropolitana, teve redução destes recursos (-1,9 % ao ano) e Canhotinho (-45,1% ao ano). Fica difícil entender tal desempenho para Canhotinho, embora seja fato que a habilitação à recepção de tais recursos esteja vinculada ao atendimento de procedimentos burocráticos e determinações constitucionais por parte da gestão municipal. É possível que a atenção para um pólo de desenvolvimento como o do Complexo Portuário de Suape, já esteja produzindo, num quadro estrutural de crise no Estado nos últimos anos, problemas distributivos nos recursos em apreço, em decorrência de um deslocamento ou de um desbalanceamento nas relações de forças, no ambiente metropolitano, entre Cabo (e Ipojuca) e Recife? Isto, na medida em que o primeiro vai se consolidando como corredor de exportações e como plataforma avançada de atração de investimentos na produção de bens e serviços?

Estes aspectos localizados suscitam uma verificação de abrangência mais ampla, no sentido de se perceber se as quedas nas transferências constitucionais da União e acréscimos nas transferências constitucionais dos estados, em termos *per capita*, verificam-se para o conjunto de todos os municípios informantes do FINBRA. A TABELA 5.17, a seguir, esclarece esta questão:



TABELA 5.17

**TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS PER CAPITA DA UNIÃO E DOS  
ESTADOS AOS CONJUNTOS DE MUNICÍPIOS COMPONENTES**

(valores em reais)

ESTADOS	Transf. Constitucionais "per capita" - União						Transf. Constitucionais "per capita" - Estados					
	1996	1998	2002	Cresc.Anual	Cresc.Anual	Cresc.Anual	1996	1998	2002	Cresc.Anual	Cresc.Anual	Cresc.Anual
				%	%	%				%	%	%
				1996/1998	1998/2002	1996/2002				1996/1998	1998/2002	1996/2002
ACRE	145	199	172	8,3	(3,6)	4,4	38	77	57	42,0	(7,4)	6,8
ALAGOAS	114	201	190	15,4	(1,4)	13,8	51	84	47	28,4	(13,5)	-1,3
AMAPA	127	137	140	1,8	0,7	2,5	57	59	63	1,6	1,6	1,6
AMAZONAS	16	79	96	49,5	5,2	57,3	135	166	132	11,1	(5,6)	-0,3
BAHIA	90	166	152	16,4	(2,1)	14,0	76	89	82	8,1	(2,2)	1,1
CEARA	96	147	145	11,3	(0,4)	10,8	67	103	67	24,0	(10,1)	0,1
ESPIRITO SANTO	84	132	118	12,0	(2,8)	8,8	197	221	153	5,7	(8,7)	-4,1
GOIAS	109	187	160	14,3	(3,7)	10,1	120	118	123	(0,9)	1,1	0,4
MARANHAO	68	172	142	26,1	(4,7)	20,2	26	51	47	40,9	(1,9)	10,7
MATO GROSSO	116	177	167	11,1	(1,5)	9,5	136	169	159	11,4	(1,4)	2,7
MATO GROSSO DO SUL	96	155	174	12,7	2,9	16,0	139	146	139	2,7	(1,3)	0,0
MINAS GERAIS	103	175	149	14,2	(3,9)	9,8	134	143	117	3,5	(4,9)	-2,2
PARA	55	163	140	31,0	(3,7)	26,1	45	89	60	40,3	(9,4)	4,8
PARAIBA	130	207	187	12,3	(2,5)	9,5	50	64	53	13,3	(4,7)	1,0
PARANA	99	206	160	20,1	(6,0)	12,8	135	162	79	9,6	(16,4)	-8,5
PERNAMBUCO	91	139	127	11,2	(2,3)	8,6	75	96	119	13,1	5,4	7,9
PIAUI	74	220	160	31,3	(7,7)	21,3	30	64	39	46,2	(11,6)	4,5
RIO DE JANEIRO	30	102	97	35,6	(1,3)	33,9	161	184	147	6,8	(5,4)	-1,5
RIO GRANDE DO NORTE	109	203	179	16,9	(3,1)	13,3	57	105	80	36,2	(6,8)	5,8
RIO GRANDE DO SUL	94	205	154	21,5	(7,0)	13,1	172	217	149	12,3	(8,9)	-2,3
RONDONIA	63	147	132	23,7	(2,6)	20,5	44	99	88	50,1	(3,0)	12,2
RORAIMA	109	176	243	12,7	8,5	22,2	41	55	61	15,7	2,8	6,9
SANTA CATARINA	103	172	151	13,6	(3,2)	10,0	158	183	152	7,6	(4,6)	-0,7
SAO PAULO	50	106	81	20,6	(6,5)	12,7	268	266	219	(0,4)	(4,8)	-3,3
SERGIPE	109	176	147	12,8	(4,5)	7,8	71	103	60	20,2	(12,7)	-2,9
TOCANTINS	181	277	258	11,2	(1,8)	9,3	48	69	69	19,7	0,0	6,2

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

Os dados tomados do FINBRA, os quais referem-se ao conjunto de municípios de cada estado brasileiro que remeteram relatórios relativos às contas municipais, realmente dão conta de uma redução drástica, para a grande maioria deles, quando se relaciona o desempenho em 2002, em relação a 1998, tanto nos recursos de transferências constitucionais *per capita* da União, quanto nas correspondentes transferências relativas aos estados. No que relaciona ao ano de 2002 em relação ao ano de 1996, verifica-se que, de fato, para as transferências constitucionais *per capita* da União, houve, sem exceções, incrementos no período. Todavia, no que se refere às

transferências constitucionais efetuadas pelos estados, tomando-se 2002, em relação a 1996, observa-se que o ufanismo com que se destacam os expressivos crescimentos destes recursos (TABELA 5.17), em termos globais, desfaz-se ante a realidade de muitos estados (AL, PE, AM, ES, RJ, SP, PR, SC, RS e MS) que estão transferindo, em termos *per capita*, menos recursos aos seus municípios. O crescimento global destas receitas mascara a realidade de recursos cadentes arrecadados pelo conjunto de municípios que formam alguns estados, porquanto municípios de estados como Minas Gerais e Bahia e dos demais estados que conseguiram superar, em 2002, os valores *per capita* destes recursos alcançados em 1996. De tal sorte que parece ser realmente crítica a missão, tanto da União, quanto dos estados, de transferir recursos escassos, sem o cometimento de preferências alocativas, sem a prevalência de interesses direcionados ou sem o pretexto de um rigor no atendimento de ritos burocráticos e legais, o qual mascara a parcialidade de certos critérios seletivos. Aos municípios, fica a impressão de que o mister da gestão municipal é a de administrar as possibilidades de fluxos financeiros tendentes à escassez e a de conter os vazamentos crescentes, que decorrem de necessidades coletivas continuamente ampliadas.

Os dados, tal como apresentados nas tabelas em observação, ao serem cotejados com os da tabela que as antecede, propiciam uma visão consolidada acerca das transferências constitucionais *per capita* efetuadas pela União e pelos Estados (para cada uma das cidades que representam estes últimos, neste estudo), em relação ao conjunto de municípios de cada um dos citados estados, conforme se observa na TABELA 5.17.

No que se relaciona às transferências constitucionais *per capita* da União, é possível concluir que, entre as capitais dos estados, apenas Belém apresenta um histórico favorável na recepção destes recursos, com valor que supera o valor *per capita* ostentado pelo seu respectivo estado. Isto no que se refere ao ano de 1996. Em relação a 2002, além de Belém, que sustenta sua performance, Porto Alegre consegue suplantar a performance conjunta dos municípios de seu Estado. Recife, de interesse mais direto para a pesquisa, ostenta o segundo pior desempenho em 2002 (suplantado apenas pela cidade de São Paulo), juntamente com o conjunto de municípios de Pernambuco, que também apresenta o segundo pior desempenho, sendo suplantado apenas pelo conjunto de municípios do Estado de São Paulo. Ou seja: o município conseguiu piorar a condição ostentada em 1996. Enquanto isto, o Cabo, situado na RMR, que em 1996 ostentava um desempenho pior do que o do Recife, em relação ao conjunto do Estado, suplantou o valor *per capita* estadual e cresceu à razão de 15,5% ao ano, no período considerado. Itapissuma, também situado na RMR, conseguiu registros de superação de desempenho em 1996 e em 2002.

Mais uma vez, estes fatos suscitam indagações sobre a conjunção de uma fenomenologia complexa que atua a jusante e a montante do processo de descentralização política. Haja vista que imperativos de natureza “ex ante” - de reestruturação urbana, de atualização e de modernização da infra-estrutura industrial e de serviços do Estado, de alterações graduais no perfil espacial e econômico da área metropolitana, etc. – combinados com ações políticas de natureza *ex post* (ligadas ao processo de reforma do Estado Brasileiro), parecem ser elementos capazes de conjurar os impactos previstos no processo de descentralização política. Assim, competição municipalista (guerra fiscal e renúncia fiscal), reordenamento das forças econômicas no espaço metropolitano, negligência do Poder Central ao seu papel de coordenador político e de auditor do processo de reformas, entre outras possibilidades, podem ser os agentes causadores das mudanças observadas, no caso do Recife e do Cabo. Note-se que a condição de Recife não guarda similaridade com qualquer das sedes metropolitanas consideradas. Até mesmo o município de São Paulo, detentor dos piores desempenhos absolutos per capita, em 1996 e em 2002, conseguiu apresentar melhora relativa (média de 37,4% ao ano), crescendo bem mais expressivamente que seus municípios metropolitanos (Arujá e Guarulhos).

Deste modo, é importante não perder de vista que o recebimento de recursos de transferências constitucionais (correntes) *per capita*, proveniente da União, está diretamente vinculado ao próprio perfil econômico do município. Isto implica em que a redução nestes recursos é sintoma de debilitamento de segmentos e/ou de setores ou de todo o complexo de atividades econômicas de um município, mesmo em se sabendo que a repartição dos mesmos obedece a um princípio de ordem inversa ao potencial de geração de tais recursos. Ou seja: municípios mais ativos economicamente recebem relativamente menos e vice-versa. Isto significa que perdas em valores absolutos nestas receitas podem significar perdas de representação relativa do município na formação de recursos como, por exemplo, do IPI.

É certo que pode-se argumentar que estas perdas referem-se mais a uma natural desconcentração da atividade industrial nos núcleos metropolitanos, que vem ocorrendo desde os anos 70, em favor de uma periferização ou de uma interiorização da citada atividade, quer seja por questões sócio-ambientais, quer seja por força de uma busca de redução do custo da mão-de-obra no processo produtivo. Mais ainda, que elas se compensam com as mudanças no perfil econômico das sedes metropolitanas, decorrentes da dinâmica da globalização de mercados, que realçam o setor terciário como o mais importante da atividade econômica, em substituição ao setor industrial, outrora responsável pela pujança econômica destes centros de polarização de interesses. Todavia, carece ser prudente ou conservador quanto aos reais impactos destas

mudanças, uma vez que é necessário relativizar o peso destes argumentos quando se consideram, por exemplo, dois perfis tão díspares como os de Recife e São Paulo. É crível a força deles para o caso de São Paulo, uma vez que “desindustrialização” parece realmente se compensar com a condição de centro de comando financeiro e de cidade de interesse global, embora, em princípio esta compensação não se explicita sob a forma de uma progressão convincente na arrecadação da receita tributária, via maior arrecadação do ISS ou na receita de prestação de serviços. Entretanto, para o caso de Recife esta credibilidade, quanto a sua transformação em tecnopólo (pólo médico e pólo de informática), perde força ao se considerar que não basta que esta supremacia do terciário se estabeleça em termos relativos (por conta mesmo de uma perda histórica do Recife, no tocante à atividade industrial), mas que se confirme, de fato, como fonte geradora e substituidora das riquezas perdidas.

Portanto, os caminhos de uma reestruturação urbana não passam ao largo dos desafios a serem enfrentados pelas gestões municipais. Uma vez que a materialidade da governança se externaliza, pela força mesma do discurso descentralizante, na capacidade articuladora e empreendedora do gestor urbano, em fomentar o desenvolvimento urbano e em potencializar, crescentemente, obedecidos os princípios de parcimônia, a arrecadação municipal para a satisfação das, também crescentes, demandas da sociedade.

No que tange aos municípios (metropolitanos e interioranos) menores, como Itapissuma e Canhotinho, em Pernambuco, ou como Caldas Novas, em Goiás, nota-se que apresentam desempenhos inferiores, tanto em termos absolutos, quanto em termos de crescimento anual, que municípios como Coroados, em São Paulo, ou como Alecrim, no Rio Grande do Sul, no tocante às transferências recebidas. Os municípios médios dos estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, como Rio Verde, Garanhuns, Marabá e Castanhal, em que pese o fato de, em alguns casos, apresentarem desempenhos absolutos maiores que os das Regiões Sul e Sudeste, via de regra, demonstram crescimento relativo mais lento.

Há que se considerar, portanto, que as indicações que tais níveis *per capita* sugerem, são cruciais para entender-se, de fato, como o Poder Central vem se desincumbindo de suas obrigações constitucionais. Uma vez que só a este grau de detalhe é possível concluir se a assunção de encargos crescentes que veio a reboque da descentralização se compensa com uma compatível e crescente remessa de recursos correntes constitucionais para os municípios. Sobre o assunto, as conclusões possíveis de serem retiradas destas análises não comportam grande capacidade para generalizações, sugerindo interpretações contraditórias. Uma delas refere-se ao fato de que, bem ou mal, à exceção do município de Abadiania, os valores *per capita* das

transferências constitucionais oriundas da União foram crescentes em 2002, em relação a 1996, fato este que sugere, numa leitura mais apressada, que as condições da governança urbana melhoraram no geral para a quase totalidade dos municípios considerados. Entretanto, o ano de 1998, que entremeia os anos tomados como parâmetros para as verificações dos níveis *per capita*, foi demarcatório de uma fase ascensional na evolução destes recursos, ao qual se seguiu, em geral, um período de declínio, o que sugere que estes níveis *per capita*, apesar de não existirem condições de mensuração<sup>251</sup>, apontam, também, uma trajetória de descenso, após 1998. Isto sugere que, ano a ano, os valores *per capita* destes recursos podem ter sofrido declínio continuado. Um outro aspecto se refere ao fato de, no geral, a evolução de tais recursos ter apresentado crescimento mais expressivo para as regiões mais desenvolvidas (Sul e Sudeste), o que não deveria ser tão evidente e tão localizado. Isto, em se tratando de uma escolha aleatória dos municípios tomados como referenciais, uma vez que os resultados deveriam ser bem mais esparsos. Ou seja: admitindo-se a tese de que um dos reflexos da descentralização seria a irradiação de efeitos difusos no tocante a um sistema de repartição de competências tributárias, inaugurado com a Constituição de 1988, amplo, em termos de direitos e de obrigações dos entes federados, redundaria em possibilidades mais abertas e mais homogêneas para demonstrações de equidade redistributiva iniciada a partir do Poder Central. Não se trata, pois, de questionar, o fato de municípios de mesmo porte, em regiões diferentes, receberem valores de transferências *per capita* bem desiguais, mas sim de observar que os crescimentos mais modestos (em termos percentuais) de uns (geralmente de regiões menos desenvolvidas), ante uma possibilidade de arrecadações globais (do tipo ora considerado) manifestamente cadentes, aponta para conclusões de que a distribuição de recursos, ante uma tal perspectiva, tende a acentuar estas desigualdades. De fato, em 1996, o volume global de recursos de transferências correntes da União para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, correspondia a 48,0 % do total liberado, o que parece correto, em termos justiça distributiva, considerando-se que estas regiões detinham apenas 41,6% da população brasileira, mas eram (e são) as mais pobres do País. Em 2002, esta participação cresce para 48,6%, entretanto, as populações destas regiões passam a representar 41,9% da população do País. Mais digno de nota é verificar que em 1996, o Nordeste absorvia 33,6% dos citados recursos, com uma população que representava 28,3% da população brasileira. Em 2002, a Região mantém o mesmo percentual de participação na população, entretanto, sua participação no recebimento dos recursos cai para 32,8%. O que, decerto, justifica os desempenhos *per capita*

---

<sup>251</sup> Pelo fato do FINBRA, nos anos intermediários a 1996 e 2002, não ter segregado as populações dos municípios declarantes.

mais baixos dos valores de transferências da União recebidos pelo Estado de Pernambuco e pelas cidades que o representa, quando comparados com os de Goiânia, de Belém e das cidades do interior de Goiás. Ainda que estes percentuais se refiram aos valores informados ao FINBRA por parte do universo de municípios componentes da União nos respectivos anos, os graus de representatividade que ostentam são expressivos. De vez que, para 1996, foi de 5371 o número de municípios informantes (de um total de 5507), com cobertura populacional superior a 96 %. Em 2002, o número de municípios informantes foi de 4130<sup>252</sup>, contra um total de 5507, com uma cobertura populacional superior a 81,3 %. Os dados *per capita*, assim obtidos, foram ponderados com as populações totais de cada ano, de modo a refletir uma situação aproximada à ideal (ou seja, a hipótese de uma cobertura integral do número de municípios e das populações em cada ano).

Passando-se ao foco das transferências dos Estados aos municípios, a TABELA 5.17, demonstra, de um modo geral, que os Estados não estão conseguindo melhorar o nível das transferências *per capita* para os seus respectivos municípios, uma vez que das 22 cidades tomadas como referência, 16 tiveram estes valores reduzidos. Do ponto de vista dos valores *per capita* transferidos pelos estados para o conjunto de seus respectivos municípios, é de se observar que somente o Pará sugere aumento na capacidade para transferir tais valores. Mais uma vez, a realidade de uma evolução positiva nos volumes globais transferidos pelos estados, *in totum*, contrasta com a realidade cadente dos valores *per capita* tomados “estado por estado”. Assim, os influxos positivos que a descentralização permitiria de produzir efeitos cascata sobre os caixas dos entes federados menores (estados e municípios), não convence nestes últimos sete anos cobertos pela tabela em análise. Mais uma vez, tomando-se o caso de Pernambuco, o Recife revela perdas no período considerado, enquanto municípios metropolitanos como Cabo e Itapissuma, apresentam desempenhos mais que satisfatórios. No interior do Estado, os municípios de Garanhuns e de Canhotinho, ou crescem de modo mais lento (caso de Garanhuns), ou revelam perdas significativas (caso de Canhotinho). A situação ora descrita, com maior ou menor gravidade, também se aplica aos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, com exceção de Porto Alegre, única das capitais consideradas que registra evolução na recepção, tanto de valores de transferências *per capita* da União, quanto na de transferências dos estados. Este fato mostra o quão aleatório foi, até o marco temporal desta análise (2002), o impacto das mudanças

---

<sup>252</sup> Segundo a STN, o número de informantes caiu em função das exigências relativas à lei de Responsabilidade Fiscal e pelo fato de alguns municípios não estarem cadastrados no SAFEM.

observadas na trajetória da descentralização política, sob o estrito prisma de uma descentralização da política fiscal.

Um outro aspecto relevante na configuração do acervo de recursos possibilitados às governanças dos municípios, diz respeito às transferências voluntárias, haja vista que estas transferências são as que efetivamente podem fornecer uma percepção acerca da sensibilidade, tanto do Poder Central, quanto dos Estados, aos problemas que afetam as gestões municipais. Entretanto, elas serão alvo de apreciação na Seção em sequência, na qual se analisará, sob um foco de duplo desempenho – fontes de recursos e respectivas aplicações – os impactos da descentralização política sobre a Região Metropolitana do Recife.

### **5.3.3 – Uma abordagem específica sobre os impactos da descentralização na RMR**

As tabelas, em sequência, demonstram, de forma consolidada, as execuções orçamentárias das cidades de Olinda, Cabo e Itapissuma, no período de 1989 a 2002, e do Recife, no período de 1994 a 2002<sup>253</sup>, cujos dados foram extraídos do FINBRA. Capitaneadas pelo Recife, sede da Região Metropolitana, elas compõem uma amostra intencional das cidades que representam o lócus metropolitano. Contra a recomendação da aleatoriedade desejada para estudos que objetivem não discriminar a representatividade dos espaços urbanos no contexto a ser examinado; no caso específico deste trabalho, pesou-se, precipuamente o perfil diferenciado que as distinguem e a significância que detêm ao contabilizarem mais de 50% da população da RMR, em 2002. Deste modo, tomou-se Olinda, município reconhecido, em grande parte, como cidade-dormitório, como um dos pontos de observação acerca dos caminhos desenhados pelos quinze anos de descentralização política, no intuito de analisar-se e extrair-se conclusões acerca dos impactos positivos e negativos que ela gerou. Tida e havida como uma espécie parasitária de espaço urbano a se aproveitar da dinamicidade que o Recife apresenta como núcleo de irradiação de riquezas, ela constitui, no entender deste estudo, um interessante campo de inferências. No sentido de que as suas reações podem ser interpretadas como uma espécie de termômetro a fornecer conclusões esclarecedoras sobre as reações esboçadas pelos demais municípios, no tocante à evolução das condições de governança de suas gestões urbanas. Deste modo, parece ser lógico e conseqüente, *a priori*, ajuizar que se de fato prevaleceram aspectos positivos e/ou negativos, relacionados à descentralização, no atinente a maiores autonomias administrativa,

---

<sup>253</sup> As informações para os municípios das capitais só estão consolidadas e disponíveis para o citado período.

fiscal e financeira conferidas aos municípios, deve ser em Olinda, pelo seu caráter predominantemente oportunista no jogo de complementaridades que caracteriza o sistema metropolitano, que eles cedo se manifestam.

O município do Cabo compõe esta amostra pela condição óbvia que vem ostentando, desde os anos 60, de Cidade Distrito Industrial, e que nos anos 80 foi reforçada com sua recente vocação para corredor de exportações e para plataforma estratégica de desenvolvimento do Estado de Pernambuco, em substituição ao Recife que perdeu a sua condição de porto natural por motivos técnicos. Assim, a combinação de mudanças estruturais na estratégia de desenvolvimento do Estado, influenciadas por razões internas e externas, concomitantes com a Reforma Constitucional de 1988, pareceram ser um campo esclarecedor para avaliar os impactos que elas causaram. Sobretudo, porque a reestruturação econômica pareceu se ofertar com um dos vetores capazes de gerar alternativas para a superação da crise fiscal, que, como visto, teve seu epicentro na crise do Estado Desenvolvimentista Brasileiro. Não se trata, porém de analisar o fulcro que tal reestruturação representou, mas de verificar se seus reflexos conferem uma caracterização mais distinta, visualizada através do desempenho da execução orçamentária de receitas do município ao longo dos anos, que a diferencie dos demais padrões de desempenho alcançados pelos municípios ora considerados (Recife, Olinda e Itapissuma).

O Município de Itapissuma integra a amostra, por compor um perfil bastante peculiar, ao qual se unem os fatos de ser um dos menores contingentes populacionais da RMR e de, ao mesmo tempo, contar com uma base industrial, que apesar de monolítica, recebe os influxos de uma grande empresa fabril. Por motivos também óbvios, a correlação entre as diretrizes que conduziram o mutante processo de descentralização, até o momento, e o desempenho da execução orçamentária do Município, colocam-se como potencial de esclarecimento na avaliação das singularidades que estas características representam.

A escolha do Município do Recife dispensa justificativa, em virtude de se tratar da base de uma economia de aglomeração que, ao longo do tempo, consolidou a existência, em si mesma, do espaço metropolitano. Sobre ele, de uma forma imbricada, orbitam os demais espaços urbanos, traçando o mapa de complementaridades antes referido, no qual os papéis das gestões urbanas ocupam um papel crucial na mítica que alia o estofo teórico das mudanças constitucionais ao potencial de solução que – espera-se – tais mudanças venham a produzir.

Da análise conjunta de tais informações, buscou-se na concretude de seus poderes de representação, extrair conclusões diretas acerca de especificidades e de generalidades confirmadas, ou não, pela base de argumentos que deram sustentação ao curso das reformas,



ainda inacabadas. Por conseguinte, as questões relativas às articulações entre os entes metropolitanos devem, em hipótese, encontrar respostas nas relações cruzadas dos desempenhos de suas gestões, uma vez aceitas as vinculações existentes entre a função estatal, enquanto planejadora e executora de políticas públicas que atendem interesses difusos da sociedade (inclusive os interesses da iniciativa privada) e as organização e operacionalização das atividades econômicas. Assim, a pertinência de problemas relacionados a um contexto de reestruturação produtiva dos espaços urbanos (desindustrialização e progressão das atividades de um terciário superior)<sup>254</sup>, combinadas com algumas vicissitudes implícitas ao processo de descentralização política – competição municipalista, estímulo à redução do esforço fiscal, guerra fiscal e exacerbação, nos níveis locais, das demandas coletivas, etc, (Azevedo, 1998; Melo, 1996; Leal, 1990) – afigura-se ser avaliável, em parte, por um tratamento heurístico conferido à análise dos dados relativos à execução orçamentária dos citados municípios. Buscou-se perceber, através de procedimentos analógicos, se tais vicissitudes, principalmente no espaço metropolitano, são potenciais geratrizes de autofagia no sistema de integração de interesses e de complementaridades nos citados municípios. Isto, na medida em que o sistema metropolitano, em decorrência de reestruturações produtivas, não se alimente de substitutivos compensatórios, diante de uma reacomodação das funções utilitárias dos espaços urbanos, como no caso, já mencionado, da perda da condição de tradicional corredor de exportações que o Recife sofreu para o Cabo<sup>255</sup>. A constatação de uma relação inversa de perdas ou ganhos nos orçamentos municipais, no tocante à realização das receitas tributárias, por exemplo, seria uma indicação de que esta autofagia realmente prevalece. De modo similar, as informações colhidas da execução orçamentária, no atinente às aplicações dos recursos públicos (despesas e funções programáticas), também podem respaldar as interações exemplificadas.

Contextualizadas estas questões preambulares, passa-se à análise das tabelas citadas. O primeiro item das TABELAS 5.18, 5.19, 5.20 e 5.21, mostra a evolução das receitas orçamentárias dos quatro municípios considerados.

---

<sup>254</sup> Por força de transformações na economia mundial que impõem um padrão de eficiência competitiva à missão dos gestores urbanos (Harvey, 1994; Sassen, 1998; Tabb, 1990).

<sup>255</sup> E com ela, as perdas de arrecadação decorrentes da desmontagem de uma infra-estrutura de serviços que esteve ligada a esta atividade.

**TABELA 5.18 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS EM MUNICÍPIOS DA RMR – Município de OLINDA**

( Valores em milhares de reais)

OLINDA	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1- REC. ORÇAM.	12.010	31.793	22.726	17.251	14.861	30.724	n.d	68.392	76.508	80.024	69.037	n.d	67.879	63.826
2 - RECEITA TOTAL (2.1 + 2.2 )	12.010	31.793	22.726	17.241	14.862	30.724	n.d	68.392	76.806	80.024	69.037	n.d	67.879	64.627
2.1 - REC. CORRENTES TOTAIS (2.1.1+ 2.1.2 + 2.1.3 )	10.909	25.929	21.804	16.789	14.814	30.724	n.d	51.347	71.958	73.321	63.628	n.d	67.830	60.527
2.1.1- REC. PRÓP. CORR. (2.1.1.1+ 2.1.1.2+ 2.1.1.3 + 2.1.1.4)	2.636	6.561	6.876	3.558	4.998	8.702	n.d	17.901	24.426	29.563	26.232	n.d	24.734	21.585
2.1.1.1 - REC. TRIBUTÁRIA	1.399	5.501	5.942	3.357	2.957	7.242	n.d	17.123	23.461	28.076	25.038	n.d	23.208	19.989
2.1.1.2 - REC. INDUSTRIAL	-	-	-	-	-	-	n.d	-	-	-	-	n.d	-	-
2.1.1.3 - REC. SERVIÇOS	-	-	-	-	-	-	n.d	-	-	428	333	n.d	84	208
2.1.1.4 - REC. PATRIMONIAL	1.236	1.060	933	201	2.041	1.461	n.d	778	965	1.059	861	n.d	1.443	1.388
2.1.2 - TRF.CONST. TOTAIS( 2.2.1.1 + 2.2.1.2 )	5.822	16.383	12.164	10.078	7.583	16.052	n.d	21.361	30.229	38.261	34.993	n.d	40.527	32.094
2.1.2.1 - TRF.CONST.UNI	3.581	9.022	6.145	5.893	4.604	8.841	n.d	12.194	15.909	20.392	19.449	n.d	19.118	17.751
2.1.1.2 - TRF. CONST. EST	2.241	7.362	6.019	4.184	2.979	7.211	n.d	9.167	14.319	17.869	15.543	n.d	21.410	14.343
2.1.3 - OUT. TRF. CORRENTES	2.451	2.984	2.764	3.153	2.233	5.970	n.d	12.085	17.304	5.498	2.402	n.d	2.569	6.849
2.2 - RECEITAS DE CAPITAL (2.3.1 + 2.3.2)	1.102	5.864	922	452	48	-	n.d	17.045	4.848	6.702	5.409	n.d	49	4.099
2.2.1- REC. PRÓP. DE CAPITAL	812	-	-	-	-	-	n.d	-	-	-	-	n.d	49	-
2.2.2 - TRF. CAPITAL ( 2.3.2.1.1+ 2.3.2.2 + 2.3.2.3)	290	5.864	922	452	48	-	n.d	17.045	4.848	6.702	5.409	n.d	-	4.099
2.3.2.1 - TRF.CAP.UNIÃO	289	-	922	-	-	-	n.d	14.917	3.429	6.702	5.409	n.d	-	4.099
2.3.2.2 - TRF.CAP.ESTADO	1	-	-	-	-	-	n.d	-	-	-	-	n.d	-	-
2.3.2.3 - OUT. TRF DE CAPITAL	-	5.864	-	452	48	-	n.d	2.128	1.419	-	-	n.d	-	-

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA

**TABELA 5.19 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS EM MUNICÍPIOS DA RMR – Município de ITAPISSUMA - ( Valores em milhares de reais)**

ITAPISSUMA	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1- REC. ORÇAM.	1.479	3.598	3.174	2.668	2.103	4.740	9.177	9.463	9.516	n.d	n.d	10.298	11.424	12.153
2 – RECEITA TOTAL (2.1 + 2.2 )	1.479	3.598	3.174	2.678	2.103	4.740	9.177	9.463	9.516	n.d	n.d	10.298	11.424	12.153
2.1 - REC. CORRENTES TOTAIS (2.1.1+ 2.1.2 + 2.1.3 )	1.475	3.598	3.174	2.677	2.098	4.740	9.177	9.463	9.516	n.d	n.d	10.298	11.299	12.153
2.1.1- REC. PRÓP. CORR. (2.1.1.1+ 2.1.1.2+ 2.1.1.3 + 2.1.1.4)	155	186	266	241	250	459	842	387	409	n.d	n.d	411	439	474
2.1.1.1 - REC. TRIBUTÁRIA	35	146	257	211	180	414	823	369	401	n.d	n.d	411	398	361
2.1.1.2 - REC. INDUSTRIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	0	n.d	n.d	-	-	-
2.1.1.3 - REC. SERVIÇOS	-	18	-	10	-	-	-	-	-	n.d	n.d	-	-	-
2.1.1.4 - REC. PATRIMONIAL	120	22	9	20	70	45	20	18	8	n.d	n.d	0	42	113
2.1.2 - TRF.CONST. TOTAIS( 2.2.1.1 + 2.2.1.2 )	1.307	3.293	2.791	2.363	1.750	4.006	7.899	8.701	6.262	n.d	n.d	9.803	10.725	11.524
2.1 - TRF.CONST.UNI	442	1.115	943	817	675	1.332	2.268	2.420	0	n.d	n.d	3.186	3.524	3.890
2.1.1.2 - TRF. CONST. EST	865	2.178	1.848	1.546	1.075	2.674	5.631	6.281	6.261	n.d	n.d	6.617	7.201	7.634
2.1.3 - OUT. TRF. CORRENTES	13	119	118	72	99	275	436	375	2.845	n.d	n.d	84	135	155
2.2 - RECEITAS DE CAPITAL (2.3.1 + 2.3.2)	4	-	-	1	5	-	-	-	-	n.d	n.d	-	125	-
2.2.1- REC. PRÓP. DE CAPITAL	4	-	-	1	5	-	-	-	-	n.d	n.d	-	-	-
2.2.2 - TRF. CAPITAL ( 2.3.2.1.1+ 2.3.2.2 + 2.3.2.3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	n.d	n.d	-	125	-
2.3.2.1 - TRF.CAP.UNIÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	n.d	n.d	-	-	-
2.3.2.2 - TRF.CAP.ESTADO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	n.d	n.d	-	125	-
2.3.2.3 - OUT. TRF DE CAPITAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	n.d	n.d	-	-	-

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA

**TABELA 5.20 – EVOLUÇÃO DAS RECEITAS EM MUNICÍPIOS DA RMR – Município do CABO ( Valores em milhares de reais)**

CABO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1- REC. ORÇAM.	8.706	19.681	18.922	13.497	10.416	25.906	46.674	48.503	52.600	82.127	71.277	73.135	76.562	69.903
2 – RECEITA TOTAL (2.1 + 2.2 )	8.706	19.681	18.921	13.497	10.417	25.906	46.674	48.503	52.600	82.127	71.277	71.302	75.563	69.903
2.1 - REC. CORRENTES TOTAIS (2.1.1+ 2.1.2 + 2.1.3 )	7.596	19.681	18.646	13.269	10.358	22.779	45.991	48.503	51.719	78.499	70.949	71.210	75.130	66.780
2.1.1- REC. PRÓP. CORR. (2.1.1.1+ 2.1.1.2+ 2.1.1.3 + 2.1.1.4)	2.228	2.800	2.568	1.197	1.170	2.253	6.111	-	5.743	14.183	14.046	13.670	15.243	14.843
2.1.1.1 - REC. TRIBUTÁRIA	406	1.309	1.190	949	679	1.844	5.892	-	5.459	5.642	5.447	4.448	4.736	6.208
2.1.1.2 - REC. INDUSTRIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.1.1.3 - REC. SERVIÇOS	-	-	-	-	-	239	-	-	-	8.358	8.457	8.570	8.845	7.025
2.1.1.4 - REC. PATRIMONIAL	1.822	1.491	1.377	248	490	170	219	-	284	183	142	652	1.661	1.610
2.1.2 - TRF.CORR. TOTAIS( 2.2.1.1 + 2.2.1.2 )	5.175	4.237	13.967	10.954	7.954	18.964	33.410	7.660	37.031	41.570	53.466	52.956	54.355	47.234
2.1.2.1 - TRF.CONST.UNI	641	4.237	2.989	2.589	2.149	4.217	7.406	7.660	7.900	11.444	23.150	21.918	23.396	20.355
2.1.1.2 - TRF. CONST. EST	4.534	-	10.978	8.365	5.805	14.747	26.004	-	29.131	30.126	30.316	31.038	30.959	26.879
2.1.3 - OUT. TRF. CORRENTES	193	12.644	2.111	1.118	1.235	1.562	6.470	40.843	8.944	22.746	3.437	4.584	5.532	4.703
2.2 - RECEITAS DE CAPITAL (2.3.1 + 2.3.2)	1.110	-	276	229	59	3.127	683	-	881	3.628	328	92	432	3.122
2.2.1- REC. PRÓP. DE CAPITAL	949	-	19	-	-	18	-	-	-	59	-	-	10	-
2.2.2 - TRF. CAPITAL ( 2.3.2.1.1+ 2.3.2.2 + 2.3.2.3)	161	-	257	229	59	3.109	683	-	881	3.568	328	92	422	3.122
2.3.2.1 - TRF.CAP.UNIÃO	161	-	257	-	-	-	-	-	-	2.580	328	-	422	-
2.3.2.2 - TRF.CAP.ESTADO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	988	-	-	-	-
2.3.2.3 - OUT. TRF DE CAPITAL	-	-	-	229	59	3.109	683	-	881	-	-	92	-	3.122

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA

**TABELA 5.21 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS EM MUNICÍPIOS DA RMR – Município do RECIFE**

(valores em milhares de reais)

RECIFE	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1- REC. ORÇAM.	304.536	592.952	642.687	642.689	877.273	755.551	759.026	748.656	676.637
2 - RECEITA TOTAL (2.1 + 2.2 )	297.127	590.345	642.687	642.689	877.273	755.551	759.026	748.656	676.637
2.1 - REC. CORRENTES TOTAIS (2.1.1+ 2.1.2 + 2.1.3 )	286.515	546.543	613.863	634.177	844.025	719.906	731.722	742.405	665.245
2.1.1- REC. PRÓP. CORR. (2.1.1.1+ 2.1.1.2+ 2.1.1.3 + 2.1.1.4)	119.413	248.129	280.632	238.158	333.622	276.068	251.414	262.202	246.060
2.1.1.1 - REC. TRIBUTÁRIA	95.866	207.771	242.829	234.198	247.935	223.125	235.294	242.811	224.317
2.1.1.2 - REC. INDUSTRIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.1.1.3 - REC. SERVIÇOS	8.643	22.873	32.569	-	68.413	45.415	5.406	-	4.540
2.1.1.4 - REC. PATRIMONIAL	14.904	17.485	5.234	3.960	17.275	7.528	10.714	19.391	17.204
2.1.2 - TRF.CONST. TOTAIS( 2.2.1.1 + 2.2.1.2 )	155.340	283.368	265.185	333.258	445.820	402.930	420.927	428.292	372.331
2.1.2.1 - TRF.CONST.UNI	47.740	85.726	41.964	158.988	216.173	201.725	191.777	193.442	158.415
2.1.1.2 - TRF. CONST. EST	107.600	197.642	223.221	224.127	229.646	201.206	229.150	234.727	213.916
2.1.3 - OUT. TRF. CORRENTES	11.762	15.046	-	-	-	-	-	-	-
2.2 - RECEITAS DE CAPITAL (2.3.1 + 2.3.2)	10.612	43.802	28.824	8.512	33.249	35.645	27.304	6.251	11.392
2.2.1- REC. PRÓP. DE CAPITAL	10.612	-	-	-	-	-	-	-	-
2.2.2 - TRF. CAPITAL ( 2.3.2.1.1+ 2.3.2.2 + 2.3.2.3)	-	-	90.980	6.381	30.688	27.765	27.304	6.251	8.346
2.3.2.1 - TRF.CAP.UNIÃO	-	-	90.980	6.381	29.281	27.765	27.304	6.251	8.346
2.3.2.2 - TRF.CAP.ESTADO	-	-	-	-	1.408	-	-	-	-
2.3.2.3 - OUT. TRF DE CAPITAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA

É possível perceber que o ano de 1995, constitui um marco quantitativo no volume de receitas orçamentárias de cada um dos municípios, (a exceção foi o Município de Olinda, que não encaminhou relatório em 1995, mas o ano de 1994 sugere esta progressão). As receitas em apreço mais que dobraram, refletindo o impacto e o grande fôlego inicial do Plano Real, justificado pelas políticas de combate à inflação e de ajuste das contas públicas. Entretanto, ao se observar o corte temporal, compreendido pelos anos de 1989 e 1995 (para o caso do Recife, a possibilidade de análise se reporta aos anos de 1994 e de 1995) ), no item 2, referente às receitas correntes arrecadadas, o subitem 2.1, relativo às receitas próprias (diretamente arrecadadas no município) mostra que este período se caracterizou, por um grande avanço na arrecadação de receitas tributárias, mesmo para um município de baixa arrecadação como Itapissuma. Entretanto este impacto refletido no ano de 1990, a exemplo de 1995, que capitalizou os primeiros resultados do Plano Real, presume-se estar muito associado aos eflúvios iniciais que a Reforma Constitucional de 1988 possibilitou. Isto é, em propiciando a descentralização política (envoltória de uma descentralização da política fiscal), e gestando uma legislação tributária nova que remeteu a sua

vigência a uma obediência aos trâmites estabelecidos pelos “princípios da anualidade e da legalidade”<sup>256</sup>. E, antes de tudo isto: obrigando-a a percorrer inicialmente os caminhos da formalidade que a transformam em lei ordinária, definindo o seu fato gerador e seu campo de incidência, tornando-a aplicável no ano seguinte ao ano em que foi sancionada. Nota-se que a partir de 1992, esta arrecadação perde o ímpeto, voltando a dar um novo salto no já mencionado ano de 1995. No tocante às receitas patrimoniais (outro item componente das receitas próprias), ao contrário do ocorrido com as receitas tributárias, percebe-se um gradual decréscimo na sua evolução, entre 1989 e 1995, para os três municípios em que esta análise se torna possível. Este comportamento guarda uma certa correspondência com um dos aspectos basilares inerentes aos encaminhamentos iniciais do processo de descentralização, no tocante à prevalência inicial de um encaminhamento para a tese de redução do tamanho do Estado. A qual, no âmbito do Poder Central, iniciou-se com os programas de demissão voluntária e de privatizações e de desmontagem de parte do acervo mobiliário, imobiliário e das participações societárias do Estado. Os reflexos destes primeiros encaminhamentos também alcançaram, as gestões locais, tal o comportamento declinante das receitas fruídas com o patrimônio municipal. Note-se, também que nenhum dos três municípios apresenta, até 1995, uma evolução significativa na realização de receitas por serviços prestados. Esta constatação colide com a tese de que a descentralização política possibilitaria, através do ganho, para os municípios, de maiores autonomias fiscal, administrativa e financeira, uma ampliação da capacidade de realizar, diretamente, recursos necessários à governança urbana. Esta não é uma constatação a qual se possa atribuir uma incidência localizada, e através da qual se avoque, o despreparo ou falta de empenho do gestor. Como visto na seção anterior, a análise conjunta do desempenho de municípios das várias regiões brasileiras, apresentaram o mesmo perfil no tocante ao desempenho das receitas próprias.

Por conseguinte, ao se pôr em relevo estes aspectos e, em adição, considerar-se o caráter pontual do crescimento das receitas – desde a categoria econômica das receitas (de capital e correntes) às receitas fontes (tributárias, industriais, serviços, patrimoniais, etc.) – nos anos de 1990 e de 1995, a trajetória das receitas, no geral, nos demais anos, foi declinante. Não obstante se considere que mesmo declinando nos anos intermediários, aos citados anos de crescimento, elas mantiveram-se em patamares mais altos que aqueles ostentados em 1989, pode-se concluir que enquanto os anos de 1990 e de 1995, representaram ganhos efetivos, em termos per capita, nas diversas modalidades de arrecadação de receitas (haja vista que enquanto elas duplicaram ou

---

<sup>256</sup> Ver o CTN – Código Tributário Nacional (1993)

triplicaram nos citados anos, as populações destes municípios cresceram a taxas inferiores a 3% ao ano), os anos intermediários implicam em queda deste desempenho. Neste sentido, o destino da descentralização política esteve muito vulnerável aos encontros e desencontros da política econômica brasileira.

Do ponto de vista dos repasses constitucionais da União e do Estado de Pernambuco aos citados municípios, também se observa o mesmo comportamento evolutivo já discorrido sobre as receitas próprias. Ou seja, as transferências constitucionais não conseguiram expressar até 1994, uma sustentabilidade no arranque de crescimento que ostentou em 1990. A exceção foi o Município do Cabo que, em 1994, recebeu quase o dobro de recursos constitucionais repassados pelo Estado, entretanto, como já frisado na Seção anterior, o município constitui uma exceção, uma vez que o “posta-em-marcha” de uma série de empreendimentos integrantes do Complexo Portuário de Suape colaborou para o incremento nestas receitas. Desde modo, o que se conclui no tocante a este período, é que nem autonomia e nem proteção constitucional assecuratória de recursos conseguiram traduzir as expectativas de um “moto crescente” que a política descentralizante esperava produzir na alavancagem das receitas públicas municipais.

A evolução das receitas voluntárias, constituídas da subfonte “ 2.1.3 - Outras transferências Correntes” e da fonte “ 2.2.2 – Transferências de Capital”, demonstrada para cada um dos municípios (excluído o Recife, pela carência de uma base de comparação), permite destacar certas peculiaridades no acesso a estes recursos. A primeira delas refere-se ao fato de que as receitas de capital são mais acessíveis aos municípios com maior peso econômico e/ou político, tais são os casos de Cabo, Olinda e Recife. Itapissuma não registra, ao longo dos anos, uma arrecadação significativa destes recursos, e mesmo quando insignificantes, tais recursos foram gerados no próprio município. Esta constatação, poderia ser reputada como apriorística ou apressada, não fosse o fato de se ter verificado, na Seção anterior, que numa análise mais generalizada de caráter regional, geralmente os municípios de menor peso (demográfico, político ou econômico), demonstraram ter uma maior dificuldade de acesso a estes recursos. Se isto se impõe como uma possibilidade, resta claro concluir que este é um desvio aos postulados da descentralização, haja vista que a instauração de um jogo de preferências alocativas ou seletivas de aplicação recursos, pode se vincular a interesses eleitoreiros, fisiológicos ou clientelistas. Embora, a característica de serem – os recursos de transferências de capitais - de natureza voluntária, deferindo aos entes repassadores destes recursos (Estado e União) o exercício da escolha e da vontade para definirem os municípios contemplados, a característica tendenciosa na sua repartição elimina o teor de equidade e o poder teórico de correção dos desencaixes

financeiros que estes últimos, freqüentemente, registram para realizar investimentos públicos. Ou seja, viola os princípios de justiça equitativa no tratamento recíproco entre os entes federados, alimentando, desta forma, um mecanismo de desigualdades geopolíticas entre eles, que se perpetua, sem grandes alterações, não importando, a regência dos ciclos alternados na política<sup>257</sup>. Assim, se de fato causa espécie o fato de reconhecer a incapacidade secular que o País apresenta para reduzir as desigualdades regionais, o quão estranha não se apresenta a possibilidade de reprodução destes mecanismos alimentadores de desigualdades no seio das próprias unidades federadas. Grande parte do discurso que enaltece as virtudes da descentralização parece perder muito de sua força de convencimento, quando evidências de transgressões aos seus princípios, manifestam-se no campo de origem do efetivo curso da práxis política: a execução orçamentária a partir do Poder Central.

A observação do período posterior a 1995, permite reconhecer que o ano em referência assume a condição de uma linha divisória, que, com o Plano Real, estabeleceu patamares de receita para os municípios considerados, que, no geral, representam ganhos significativos, em termos *per capita*, em relação a 1989. Mesmo considerando-se que a evolução destas receitas tenha apresentado comportamento oscilante, com tendência a declínio, após 1995, elas conservam, cada uma de per si, uma razão de crescimento que oscilou entre 5,6 a 9,4 vezes (respectivamente, pior e melhor desempenho das receitas, após 1995, em relação a 1989) para o Cabo; 5,7 a 6,7 vezes, no caso de Olinda; e de 6,4 a 8,2 vezes, para o Município de Itapissuma. Tais desempenhos, sem sombra de dúvidas, representam ganhos *per capita* em relação a 1989, uma vez que as populações destes municípios nem sequer duplicaram entre 1989 e 2002. Entretanto, quando se toma, exclusivamente, a evolução destas receitas a partir de 1995 (incluindo-se o Município do Recife), percebe-se que, na média, os anos seguintes representaram perda de eficiência na arrecadação das receitas orçamentárias, em níveis *per capita*. A grande exceção foi o Município de Itapissuma, que se beneficiou de uma maior volume de transferências constitucionais, em virtude da ampliação industrial de sua maior fonte geradora de receitas: a ALCOA. Todavia isto aconteceu com o aumento de sua dependência às citadas receitas, uma vez que suas receitas próprias (tributárias e patrimoniais) declinaram ao longo deste período. É de se ressaltar, entretanto, que entre os quatro municípios considerados, apenas Olinda ostenta o pior entre os melhores crescimentos da receita orçamentária, com a receita de 1998, superando em apenas 6,7 vezes a receita de 1989. Entretanto, ainda que tenha conseguido, assegurar uma

---

<sup>257</sup> Centralizador ou descentralizador.



trajetória crescente à arrecadação de suas receitas próprias até 1998 (a exceção foram os anos de 1992 e de 1993), esta performance foi quase que exclusivamente assegurada pelo desempenho de suas receitas tributárias, uma vez que as receitas patrimoniais foram declinantes. Comparado aos municípios do Cabo e do Recife, o Município de Olinda, dada a sua principal característica de cidade dormitório, de fato demonstra uma lacuna na exploração da receita de prestação de serviços, fonte de arrecadação esta que para o Cabo se ampliou bastante com o crescimento das suas atividades industriais e portuárias, a partir de 1998. Na realidade, tais receitas representaram a preservação de um grau de autonomia crescente na arrecadação de recursos diretos, que evoluíram de 11% para 22%, no período. O Recife, detentor de uma base de prestação de serviços públicos mais antiga e mais estruturada, também se serviu desta fonte de arrecadação para atenuar a queda de sua base de autonomia na geração de recursos disponibilizados à governança. O que se conclui, portanto, é que para um município com as características de Olinda, com estreito leque de opções para gerar receitas, as alternativas possíveis são desafiadoras, posto que os caminhos parecem ser: a) o de melhorar o desempenho das receitas tributárias e b) o de implantar, gradativamente, uma base de prestação de serviços públicos, condizente com as demandas da cidade. Os dois caminhos, porém, ao que se indica, colocam-se como possibilidades contingentes, haja vista que o primeiro depende de uma disposição da gestão urbana em praticar uma política de realidade fiscal, condizente com a realidade de sua população, que arca, por exemplo, com as alíquotas de IPTU mais elevadas da RMR, daí o elevado grau de inadimplência no tocante a este imposto. A este fato, somem-se as dificuldades geradas pelo desemprego e pela expansão das atividades informais, que aumentam o hiato entre o potencial e o real universo de arrecadação. O segundo caminho, constitui uma alternativa que depende, em grande parte, da própria sinergia do sistema metropolitano, uma vez que para Olinda o crescimento como um todo da RMR, representa a sua principal base de geração de receitas. Em virtude de que os rendimentos da população que nela habita, provêm, em grande parte, do exercício do trabalho assalariado, do exercício de funções públicas ou da atividade empresarial, etc, exercidas, em grande parte, fora de suas bases territoriais. Com poucas alternativas de espaço, para estimular grandes empreendimentos, o Município serve-se da força de sua população contida na menor área da RMR, para em decorrência de uma elevada densidade demográfica, encontrar nas atividades do pequeno comércio, a alavanca para o seu crescimento econômico, capaz de acionar a demanda por investimentos públicos e privados. Entretanto, o Município fada-se a se atrelar dependentemente ao crescimento dos demais municípios.

O caso de Itapissuma constitui o oposto do que ocorre em Olinda. A principal fonte de arrecadação do município vem das transferências constitucionais, que por sua vez se derivam da base industrial nele existente. A fonte de arrecadação apoiada numa estrutura pública de prestação de serviços é praticamente inexistente, uma vez que sua população além de pequena, constitui-se em grande parte de famílias de baixa renda. Deste modo, baixa capacidade de arrecadação tributária e infra-estrutura em prestação de serviços incipiente, redundam necessariamente em baixo grau de autonomia financeira (receitas próprias/ receitas orçamentárias).

O município do Cabo, pelos motivos já expostos, ainda que apresentando os mesmos comportamentos na evolução das receitas que os demais, desponta com um dos leques mais amplos de receitas, mostrando que mesmo nos anos em que, em geral, a arrecadação se reduziu para todos os municípios, as suas quedas de receitas foram amortecidas por uma cobertura de recursos voluntários (2.1.3 – Outras Transferências Correntes), que dá bem a dimensão do quão mais importante ele se tornou para a estratégia de desenvolvimento do Estado nos anos 90.

O Município do Recife, em que pese a sua importância econômica e política, adicionada ao seu maior cartel de possibilidades de auferir receitas, apresentou as mesmas características de desempenho orçamentário que os demais municípios, com o ano de 1995 definindo-se como um referencial no incremento de receitas. Em que pese a grande capacidade de gerar recursos no âmbito do próprio município, o seu grau de autonomia reduziu-se de uma participação superior a 40 % nos anos de 1994, de 1995 e de 1996, para uma participação que oscilou entre 33,1% a 38,03% nos anos seguintes. Em se tratando do porte da arrecadação tributária do município, os anos seguintes ao de 1998 representaram uma drástica redução destes recursos na formação das receitas próprias. Demonstrando que mesmo para um município de sua expressão, a capacidade para gerar recursos encontra seus obstáculos à expansão, ao se defrontar com os limites de uma crise administrada na instância do Poder Central, na qual os entes federados menores têm poucas margens de manobra e de superação. Mais que nos outros municípios, o significado das transferências constitucionais foi de importância exponencial para amortecer o impacto do declínio nas receitas próprias. Note-se que até 1996, as transferências constitucionais do Estado de Pernambuco, chegaram a representar mais de 5 vezes as transferências constitucionais recebidas da União. Porém, a partir de 1997, as transferências da União cresceram, quase chegando a alcançar uma relação de paridade nos anos de 1998 a 2001. Estas constatações prestam-se a demonstrar que em nenhum dos casos analisados, a extensão de uma crise administrada pelo Poder Central e que provocou declínio nas transferências constitucionais ao

longo dos anos, conseguiu ser um fenômeno isolado e contrastado, na gestão local, com um desempenho crescente das receitas próprias.

No que se relaciona aos aspectos mais gerais da execução orçamentária, cumpre salientar que os anos após 1995, mostram quase nenhuma mudança no acesso de um município pequeno como Itapissuma aos recursos de transferências voluntárias (subitens 2.1.1 e 2.2), ao passo que os municípios maiores ou com maiores densidades política e/ou econômica, são freqüentemente bafejados com estas receitas.

Analisadas as questões mais gerais ligadas ao desempenho das receitas, passa-se no item seguinte à análise do desempenho dos citados municípios, no que tange à aplicação dos recursos de receitas, nos elementos de despesas e nas funções e programas característicos da missão da gestão urbana, enquanto agente de intervenção na sociedade, seja produzindo, seja provendo bens e serviços públicos de interesse da comunidade municipal. Buscou-se verificar se contingenciados, no geral, pelo percurso oscilante das receitas, a evolução dos gastos com as funções sociais – após descontadas as despesas com o funcionamento da máquina administrativa (as despesas de custeio) – consegue demonstrar uma tendência crescente que sinalize uma maior sensibilidade das gestões municipais, no correr do tempo, para alocar recursos naquelas funções críticas, normalmente afetadas pelo reconhecimento de uma crise que se abate primeiramente sobre o mercado de trabalho. Comprometendo a autonomia das famílias na satisfação de necessidades básicas como saúde, educação, habitação e, de quebra, gerando para o estado a necessidade de uma atenção mais redobrada com estas demandas e com a segurança. E exigindo do gestor urbano, como tratado no Capítulo 4, uma capacidade de articulação com a iniciativa privada e com a sociedade local, no sentido de promover ações empreendedoras que se ofereçam como alternativas ao declínio da atividade econômica em anos seguidos de crise.

**TABELA 5.22 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS E CONFRONTO COM AS RECEITAS - Município de OLINDA**

(valores em milhares de reais)

OLINDA	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 - Receita Orçamentária	12.010	31.793	22.726	17.251	14.861	30.724	n.d	68.392	76.508	80.024	69.037	n.d	67.879	63.826
2 - Despesas Orçamentárias ( 2.1 + 2.2)	9.591	30.847	18.985	15.644	12.945	31.502	-	95.393	80.485	85.122	65.699	n.d	67.938	58.623
Saldo (1-2)	2.419	946	3.741	1.607	1.916	(778)	n.d	(27.001)	(3.977)	(5.098)	3.338	n.d	(59)	5.203
												n.d		
2.1 - Despesas Correntes (2.1.1+2.1.2)	8.343	17.765	17.249	12.495	12.060	27.336	n.d	80.468	67.748	73.473	56.535	n.d	63.195	54.353
2.1.1 – Despesas de Custeio	5.986	16.717	11.576	5.216	9.365	19.848	n.d	48.294	56.404	44.969	33.280	n.d	27.475	31.929
2.1.1.1 - Despesas com Pessoal	5.023	13.753	8.104	3.549	6.187	14.887	-	41.106	34.900	44.969	33.280	n.d	24.256	31.245
2.1.1.2 – Desp.com Serv. de Terc.	-	2.173	2.826	1.189	1.589	4.026	-	-	18.824	-	-	n.d	-	-
2.1.1.3 - Outras Despesas	962	790	3.471	1.666	9	936	-	7.188	2.680	-	-	n.d	-	684
2.1.2 - Transf. Correntes (desp)	2.357	1.049	5.673	7.280	2.695	7.488	n.d	32.174	11.344	28.504	23.256	n.d	35.719	22.424
2.2 – Despesas de Capital	1.248	13.081	1.736	3.149	885	4.166	n.d	14.925	12.737	11.649	9.164	n.d	4.743	4.270
2.2.1 - Inversões Financeiras	10	57	5	1	-	-	-	2	3.048	-	-	n.d	48	768
2.2.2 - Investimentos	200	6.552	755	2.154	243	327	-	14.448	9.126	8.464	7.349	n.d	2.835	1.644
2.2.3 - Transf. de Capital	1.038	6.472	976	994	642	3.839	n.d	475	563	3.184	1.815	n.d	1.861	1.859

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

**TABELA 5.23 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS E CONFRONTO COM AS RECEITAS - Município do CABO**

(valores em milhares de reais)

CABO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 – Receita Orçamentária	8.706	19.681	18.922	13.497	10.416	25.906	46.674	48.503	52.600	82.127	71.277	73.135	76.562	69.903
2 - Despesas Orçamentárias ( 2.1 + 2.2)	7.143	18.837	19.547	18.771	11.295	26.060	48.215	62.574	50.438	71.094	66.688	66.095	72.662	74.456
Saldo (1-2)	1.563	844	(625)	(5.273)	(879)	(154)	(1.540)	(14.071)	2.162	11.033	4.590	7.040	3.901	(4.553)
2.1 - Despesas Correntes (2.1.1+2.1.2)	6.738	17.076	17.630	17.508	11.004	23.878	43.449	57.790	45.507	53.466	56.207	61.119	67.350	65.214
2.1.1 – Despesas de Custeio	6.499	16.717	16.993	17.064	9.847	22.502	40.554	53.583	42.479	49.998	24.518	22.266	64.758	41.923
2.1.1.1 - Despesas com Pessoal	5.733	13.753	12.301	13.202	7.194	13.720	23.991	30.786	27.049	26.635	24.518	22.266	30.495	33.613
2.1.1.2 – Desp.com Serv. de Terc.	448	2.173	3.486	3.148	2.591	6.300	11.398	15.802	12.091	-	-	-	21.986	995
2.1.1.3 - Outras Despesas	318	790	1.206	714	62	2.482	5.165	6.995	3.339	23.364	-	-	12.278	3.837
2.1.2 - Transf. Correntes (desp)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.479
2.2 – Despesas de Capital	239	360	637	443	1.157	1.376	2.896	4.208	3.028	3.467	31.689	38.852	2.592	23.292
2.2.1 - Inversões Financeiras	405	1.761	1.917	1.263	291	2.181	4.765	4.784	4.931	17.628	10.481	4.976	5.311	1.385
2.2.2 - Investimentos	0	57	-	-	-	19	-	-	213	4	142	51	36	56
2.2.3 - Transf. de Capital	188	1.303	1.808	1.202	255	2.146	4.749	4.768	3.836	10.375	8.217	4.912	4.741	1.329
	-	-	-	-	-	17	-	15	881	7.249	2.121	13	534	-

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

**TABELA 5.24 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS E CONFRONTO COM AS RECEITAS - Município de ITAPISSUMA**

(valores em milhares de reais)

ITAPISSUMA	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 - Receita Orçamentária	1.479	3.598	3.174	2.668	2.103	4.740	9.177	9.463	9.516	n.d	n.d	10.298	11.424	12.153
2 - Despesas Orçamentárias ( 2.1 + 2.2)	1.471	3.582	3.243	2.860	2.046	4.528	9.002	9.126	9.562	n.d	n.d	10.269	10.414	11.711
Saldo (1-2)	8	16	(69)	(192)	56	213	175	337	(47)	n.d	n.d	29	1.010	441
2.1 - Despesas Correntes (2.1.1+2.1.2)	1.329	3.030	2.548	2.519	1.944	4.206	8.193	8.692	9.220	n.d	n.d	9.745	10.042	11.117
2.1.1 – Despesas de Custeio	1.159	2.924	2.356	2.289	1.629	3.757	7.380	7.871	8.520	n.d	n.d	7.871	9.756	4.877
2.1.1.1 - Despesas com Pessoal	788	1.643	1.232	1.159	1.238	2.403	4.565	5.356	6.055	n.d	n.d	5.035	7.194	4.877
2.1.1.2 – Desp.com Serv. de Terc.	210	767	777	749	389	842	1.981	1.760	1.689	n.d	n.d	1.795	2.386	-
2.1.1.3 - Outras Despesas	161	513	348	381	2	512	834	755	775	n.d	n.d	1.042	176	-
2.1.2 - Transf. Correntes (desp)	170	107	192	230	316	449	814	820	700	n.d	n.d	1.874	285	6.240
2.2 – Despesas de Capital	141	552	694	341	102	322	808	434	343	n.d	n.d	524	193	870
2.2.1 - Inversões Financeiras	2	2	7	-	5	1	5	3	343	n.d	n.d	17	-	21
2.2.2 - Investimentos	139	550	687	337	97	321	803	431	-	n.d	n.d	170	193	809
2.2.3 - Transf. de Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	n.d	n.d	337	-	41

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

**TABELA 5.25 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS E CONFRONTO COM AS RECEITAS - Município do RECIFE**

(valores em milhares de reais)

RECIFE	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 – Receita Orçamentária	334.575	549.106	721.421	633.032	949.450	775.760	801.965	697.176	710.074
2 - Despesas Orçamentárias ( 2.1 + 2.2)	300.340	549.106	630.442	599.347	925.158	764.180	775.657	684.949	699.499
Saldo (1-2)	34.235	-	90.980	33.685	24.292	11.580	26.308	12.227	10.575
2.1 - Despesas Correntes (2.1.1+2.1.2)	263.564	475.134	524.582	557.357	846.528	715.175	663.145	649.353	634.076
2.1.1 - Despesas de Custeio	132.844	235.330	270.259	289.178	700.325	603.800	573.516	552.772	510.430
2.1.1.1 - Despesas com Pessoal	64.873	130.670	157.771	165.050	318.457	274.694	234.291	251.291	307.450
2.1.1.2 - Desp.com Serv. de Terc.	57.264	87.627	99.563	106.928	316.247	263.428	289.260	211.877	195.202
2.1.1.3 - Outras Despesas	10.707	17.033	12.925	17.200	65.620	65.678	49.965	89.604	7.778
2.1.2 - Transf. Correntes (desp)	130.721	239.804	254.323	268.179	146.204	111.375	89.629	96.581	104.471
2.2 - Despesas de Capital	36.776	73.971	105.860	41.990	78.629	49.006	112.512	35.596	65.422
2.2.1 - Inversões Financeiras	165	681	4.924	3.232	10.183	8.839	9.018	-	-
2.2.2 - Investimentos	2.375	12.967	9.957	5.074	44.153	28.587	77.185	23.369	54.847
2.2.3 - Transf. de Capital	34.235	-	90.980	33.685	24.292	11.580	26.308	12.227	10.575

As tabelas apresentadas anteriormente referem-se à evolução das despesas para os quatro municípios metropolitanos considerados. Observadas conjuntamente, elas se iniciam apresentando um cotejo entre receitas e despesas (itens 1 e 2). Os demais itens compõem desdobramentos da receita orçamentária. Do confronto entre receitas e despesas, percebe-se que apenas o Município do Recife conseguiu manter uma evolução superavitária ou equilibrada ( caso de 1995) ao longo dos anos. Dos demais municípios, apenas Itapissuma demonstra ser menos afetado pelos déficits, registrando-os em apenas três anos da série observada (1991, 1992 e 1997), e, nenhum deles, chegando a representar mais de 8% das receitas. Cabo e Olinda acusam uma evolução predominantemente deficitária ao longo da série. Sendo que o Cabo é que se apresenta ter sido mais vulnerável que Olinda, uma vez que tais déficits se iniciam em 1992, acontecendo, sucessivamente, até 1996, e só voltando a ocorrer no ano de 2002. Olinda vem de acusar déficits, a partir de 1994, seguidos (excluído o ano 1995, pela indisponibilidade de dados) até 1998, e, posteriormente, em 2001 (na realidade, quase uma situação de equilíbrio). Cabe destacar que as razões para a formação destes déficits, nos três municípios que os acusam, não são atribuíveis ao funcionamento das máquinas administrativas, uma vez que as despesas correntes (item 2.1, nas tabelas) foram, em geral, inferiores às receitas, em quase todos os anos. Mais que isto, os dispêndios da folha de pessoal, mantiveram-se, com raras exceções, para os três municípios, em níveis inferiores a 70% das receitas de cada ano. O que se observa, na realidade, é que os elementos de despesa a onerarem o esforço na realização de receitas, são justamente aqueles que decorrem do pagamento de transferências correntes e/ou de capitais (itens 2.1.2 e 2.2.3), principalmente destas últimas, em virtude do pagamento de juros e de amortizações da dívida pública municipal, de médio e longo prazos. Observe-se que no caso de Olinda, mesmo nos primeiros anos da série apresentada, há, a cada ano, um somatório elevado de transferências correntes e de transferências de capital, que compromete os recursos para investimentos. Pode-se perceber que, do total das despesas de capital, nos anos de 1989 a 1994, as transferências de capital representam entre 32 % a 92% das mencionadas despesas deste período, ou seja tais transferências reduziram a capacidade de investimento no Município, nestes percentuais referidos. Nos anos seguintes, até 1997, esta relação se arrefece, mas volta a se expandir nos anos seguintes. Mesmo sabendo-se que parte destas transferências têm destinações importantes, relacionadas a convênios e à publicização de serviços firmados com ONG's e outras entidades privadas, não se deve desconhecer que em ambas (as correntes e as de capital), participa uma componente de peso relacionada ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida de curto, médio e longo prazos. A situação do Cabo, no atinente aos déficits passa a ser ainda mais



direta, na medida em que se verifica que as transferências de capitais (item 2.2.3), respondem, total ou parcialmente, pelos déficits gerados e exaurem a capacidade de investimentos do município. Note-se que os volumes das inversões financeiras (item 2.2.1) também subtraem recursos para investimentos e refletem uma situação estéril que em nada colabora com o crescimento da atividade econômica municipal. Em Itapissuma, mais que as transferências de capital, as transferências correntes assumem a condição de expropriadoras de superávit (nos raros anos em que isto acontece).

Não obstante estas considerações há que se destacar um aspecto muito elucidativo no tocante ao papel das despesas de pessoal (item 2.1.1.1.1) e das despesas com serviços de terceiros (item 2.1.1.2). Ao tempo em que a Reforma do Estado Brasileiro, diante da crise fiscal e da crise do *welfare state* no mundo, cuidava de recomendar a redução dos encargos da máquina estatal, através de reformas profundas na administração (demissões voluntárias e privatizações de empresas), nos sistemas tributário e previdenciário, etc, buscando uma estrutura mais enxuta para o desempenho de suas funções, também prosperava a tese de que haviam algumas demandas públicas para as quais o estado (nos três níveis federados) demonstrava uma capacidade de atendimento pouco eficiente. Isto, num mesmo átimo de tempo, veio de introduzir a Tese do Estado Gerencialista no lugar do Estado Tecnoburocrático e de decantar as virtudes de uma terceira esfera de demandas por bens e serviços públicos, cujo espaço de intervenção foi configurado como público, mas não estatal (terceiro setor). Ou seja, ao Estado competiria, apenas, prover recursos e acompanhar a produção e provisão destes bens e serviços (terceirização e publicização), postura esta, coerente com a do Estado Gerencial.

Estas considerações servem de ponte para se retomar a questão das despesas com pessoal e das despesas com serviços de terceiros, aludidas no início do parágrafo anterior, uma vez ser possível demonstrar que, entre 1989 e 1994, para os Municípios de Olinda, Cabo e Itapissuma, enquanto se observa uma redução, ou um comportamento estável na evolução das despesas com pessoal (item 2.1.1.1), percebe-se que as despesas com serviços terceirizados (item 2.1.1.2), evoluem mais que proporcionalmente, em termos de crescimento, em relação às despesas com pessoal. De início, uma relação modesta que representava cerca de 7,8% das despesas com pessoal (item 2.1.1.2 dividido pelo item 2.1.1.1), no caso do Cabo, 15,8%, no caso de Olinda e de 26,6 %, no caso de Itapissuma, chegou a representar 45,9 %, 34,8 % e 64,6 %, respectivamente, dos gastos com pessoal nos municípios considerados. Isto constitui evidências de que as razões de economicidade e de parcimônia nos gastos, não são prováveis em nenhum destes casos, além de não sobraem indicações de que o atendimento de demandas públicas, via terceirizações,

representem ganhos de eficiência no atendimento das citadas demandas. O que os dados em análise demonstram é que juntamente com as despesas com transferências (capital e correntes) os gastos com terceirizações podem se interpretados como redutores da capacidade de investimento das gestões municipais. A corroborar, tais conclusões, examine-se a evolução conjunta destes gastos (transferências, despesas com pessoal e despesas com serviços terceirizados), após 1995.

A observação das tabelas referentes aos municípios do Cabo, Olinda e Itapissuma, permite perceber que após passados os primeiros impactos do Plano Real, o ímpeto dos gastos com serviços de terceiros desfaz-se para o Cabo entre 1998 a 2000, e, para Olinda, entre 1996 a 2002 (excetuando-se o ano de 1997, em que o município volta contratar tais serviços, compensando tais contratações com redução das despesa com pessoal, em relação ao ano de 1996). O Município de Itapissuma utilizou, de forma continuada, a contratação de serviços de terceiros, sem que isto viesse a contribuir para comprometer seriamente os saldos entre receitas e despesas. A colaborar com isto, deve contribuir o fato de se tratar de uma administração pequena, mais enxuta e carente de recursos técnicos especializados, que alcança nas terceirizações, uma complementação destas necessidades.

A situação do Recife se configura de um modo bastante peculiar, uma vez que o maior porte e o maior cartel para realizar receitas conferiram ao Município uma maior flexibilidade e uma maior agilidade para que as despesas pudessem acompanhar a trajetória oscilante de crescimento e de declínio das receitas, após 1995. A relação entre despesa e receita, mantém-se, no geral, em patamares que oscilam entre 90% e 98%, ao longo dos anos observados. Mesmo nos anos de considerável declínio das receitas (1997, 1999, 2001 e 2002), é possível verificar que o Recife conseguiu assegurar patamares elevados de investimentos. O município, entretanto, não partiu para uma redução drástica nas despesas com pessoal, uma vez que estas, descontados os anos de declínio nas receitas, manifestam uma tendência de alta, mesmo em 2002. Observa-se, porém, que os gastos com terceirizações, que chegaram a superar os gastos com pessoal em 1999 e em 2000, foram reduzidos em 2001 e 2002, caindo para 84,3% e para 63,5 %, respectivamente, nos citados anos. A diferença de Recife, em relação ao Cabo e a Olinda, reside no fato de que, pelo maior porte, aquele reduziu as despesas com terceirizações, enquanto os últimos a cortaram. Uma evidência, porém, se destaca no Recife, e chama a atenção em relação aos demais municípios. Trata-se das transferências (correntes e de capital). Enquanto municípios como Olinda e Itapissuma demonstram uma progressão nestas despesas, o Recife mostra, em média, uma tendência à redução gradativa ao longo dos anos. Este comportamento, muito compatível com o reconhecimento de que as transferências constituíram os grandes

vazamentos da política intervencionista do que se convencionou denominar de Estado Social-Burocrático<sup>258</sup>, demonstra, no caso do Recife, um aspecto deveras influente da política descentralizadora. Isto na medida em que as providências implícitas a um enxugamento da função intervencionista do Estado, encontraram nas transferências o elemento corretivo das disfunções no aparelho estatal, razão pela qual as soluções imaginadas viriam de uma redução considerável na capacidade de endividamento público e na eliminação de elementos de despesa não compatíveis com a função estatal, as quais ganharam contornos mais nítidos com a recente Lei de Responsabilidade Fiscal. O caso de Recife reflete, de fato, uma capacidade para assimilar e para se adequar a estas recomendações. Assim, mesmo com uma grande inflexão em suas receitas, nos anos de 2000 e de 2001, o município conseguiu manter um programa de investimentos continuados ao longo do período 1994-2002, reduzindo o volume das transferências. Observe-se que Olinda, entretanto, onde a capacidade de gerar receitas num contexto de um leque bastante limitado de alternativas de arrecadação, parece encontrar no endividamento uma forma de compatibilizar demanda e provisão (e produção) de bens e serviços públicos. Assim, ainda que estas comparações conotem uma visão a priori de que Recife se adequou mais facilmente ao espírito das reformas, cumpre verificar em que medida esta desenvoltura não comprometeu as áreas de intervenção das quais a gestão urbana deveria se ocupar. O item seguinte cuida de analisar as informações relativas ao desempenho das gestões urbanas em estudo, no tocante aos gastos com as funções pertinentes ao seu eixo de intervenções.

---

<sup>258</sup> Na medida em que através delas, este começou a ser capturado pelos interesses especiais de empresários, da classe média e pela própria burocracia estatal, na medida em tal modelo intervencionista lograva crescimento. A crise fiscal representou o ponto de ruptura na conciliação de um mecanismo de requerimentos encaminhados pela iniciativa privada e de respostas pelo Estado, na proporção em que este encontrou limites ao seu crescimento.

**TABELA 5.26****EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM FUNÇÕES E PROGRAMAS****Município de Olinda**

(valores em milhares de reais)

OLINDA	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>FUNÇÕES SOCIAIS</b>							
Educação e Cultura	19.503	15.468	20.090	17.099	-	18.221	15.495
Habitação e Urbanismo	8.091	7.170	17.025	9.548	-	9.664	11.278
Assistência e Previdência	3.330	3.357	4.980	5.886	-	63	709
Saúde e Saneamento	30.129	24.153	11.247	4.856	-	9.274	7.435
Trabalho	-	1.521	-	-	-	-	526
Segurança Pública	-	-	-	-	-	-	-
Direitos de Cidadania	-	-	-	-	-	-	-
<b>FUNÇÕES ECONÔMICAS</b>	-	-	-	-	-	-	-
Agricultura	156	135	-	-	-	-	-
Indústria, Comércio e Serviços	522	417	-	-	-	110	718
Transporte	2.783	1.503	1.850	2.260	-	83	136
Energia e Recursos Minerais	-	-	-	-	-	-	-
Gestão Ambiental	-	-	-	-	-	-	632
Desenvolvimento Regional	-	-	-	113	-	-	-
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	-	19
<b>FUNÇÕES INSTITUCIONAIS</b>	-	-	-	-	-	-	-
Planejamento	21.376	17.770	20.317	17.483	-	-	11.762
Legislativa	6.687	7.341	7.014	7.206	-	2.621	3.115
Judiciária	1.124	1.651	2.600	1.248	-	17	708
<b>OUTRAS FUNÇÕES</b>	-	-	-	-	-	-	-
Outras	-	-	-	-	-	27.885	3
Encargos Especiais	-	-	-	-	-	-	6.085

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

TABELA 5.27

## EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM FUNÇÕES E PROGRAMAS

## Município do Cabo

(valores em milhares de reais)

CABO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>FUNÇÕES SOCIAIS</b>							
Educação e Cultura	16.131	11.973	17.274	13.006	15.649	20.104	18.310
Habituação e Urbanismo	8.117	6.386	7.236	7.091	4.186	7.002	10.337
Assistência e Previdência	5.087	4.891	7.621	9.742	8.193	6.641	4.153
Saúde e Saneamento	8.233	5.718	11.947	6.215	17.609	17.177	13.277
Trabalho	-	600	-	-	-	-	56
Segurança Pública	-	-	91	42	157	68	129
Direitos de Cidadania	-	-	-	-	-	-	2.270
<b>FUNÇÕES ECONÔMICAS</b>							
Agricultura	853	833	884	597	135	99	228
Indústria, Comércio e Serviços	42	230	212	2.357	651	279	62
Transporte	5.086	3.281	3.005	5.105	2.699	1.258	512
Energia e Recursos Minerais	-	3	-	-	-	-	92
Gestão Ambiental	-	-	-	-	-	-	172
Desenvolvimento Regional	-	-	-	-	-	-	-
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	-	-
<b>FUNÇÕES INSTITUCIONAIS</b>							
Planejamento	15.722	12.215	17.963	18.028	12.721	15.322	20.046
Legislativa	2.451	3.942	3.226	3.573	3.416	4.136	3.316
Judiciária	394	365	292	306	319	403	439
<b>OUTRAS FUNÇÕES</b>							
Outras	459	-	1.342	624	359	173	-
Encargos Especiais	-	-	-	-	-	-	859

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

TABELA 5.28

## EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM FUNÇÕES E PROGRAMAS

## Município de Itapissuma

(valores em milhares de reais)

TAPISSUMA	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>FUNÇÕES SOCIAIS</b>							
Educação e Cultura	2.772	2.856	nd	nd	3.512	3.684	2.852
Habitação e Urbanismo	955	1.231	nd	nd	1.179	1.212	316
Assistência e Previdência	1.128	753	nd	nd	943	789	328
Saúde e Saneamento	1.139	1.195	nd	nd	1.428	1.739	2.063
Trabalho	-	-	nd	nd	-	-	-
Segurança Pública	-	-	nd	nd	15	17	11
Direitos de Cidadania	-	-	nd	nd	-	-	-
<b>FUNÇÕES ECONÔMICAS</b>	-	-	nd	nd	-	-	-
Agricultura	-	-	nd	nd	-	-	-
Indústria, Comércio e Serviços	-	-	nd	nd	-	-	-
Transporte	-	-	nd	nd	-	-	-
Energia e Recursos Minerais	165	74	nd	nd	156	59	-
Gestão Ambiental	-	-	nd	nd	-	-	62
Desenvolvimento Regional	-	-	nd	nd	-	-	148
Ciência e Tecnologia	-	-	nd	nd	13	18	-
<b>FUNÇÕES INSTITUCIONAIS</b>	-	-	nd	nd	-	-	-
Planejamento	-	-	nd	nd	-	-	-
Legislativa	1.961	2.136	nd	nd	1.885	2.077	4.969
Judiciária	992	1.267	nd	nd	1.036	649	700
<b>OUTRAS FUNÇÕES</b>	14	50	nd	nd	43	55	1
Outras	-	-	nd	nd	-	-	-
Encargos Especiais	-	-	nd	nd	58	114	-

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

TABELA 5.29

## EVOLUÇÃO DOS GASTOS MUNICIPAIS COM FUNÇÕES E PROGRAMAS

## Município do Recife

(valores em milhares de reais)

RECIFE	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>FUNÇÕES SOCIAIS</b>							
Educação e Cultura	106.757	113.435	142.908	121.157	128.355	132.494	126.812
Habitação e Urbanismo	229.235	187.472	206.923	179.581	223.922	158.753	117.207
Assistência e Previdência	77.666	85.934	109.058	93.181	87.703	92.094	87.133
Saúde e Saneamento	23.311	25.789	131.715	109.491	108.502	119.900	121.766
Trabalho	-	8.886	-	-	-	#VALOR!	17.709
Segurança Pública	-	-	-	-	-	-	-
Direitos de Cidadania	-	-	-	-	-	-	302
<b>FUNÇÕES ECONÔMICAS</b>	-	-	-	-	-	-	-
Agricultura	-	-	-	-	-	-	-
Indústria, Comércio e Serviços	23.264	21.839	36.543	28.986	13.651	14.159	11.562
Transporte	1.947	560	235	2.663	8.749	118	47
Energia e Recursos Minerais	-	-	1.379	1.719	-	-	-
Gestão Ambiental	-	-	-	-	-	-	3.883
Desenvolvimento Regional	-	-	-	-	-	-	14
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	-	-
<b>FUNÇÕES INSTITUCIONAIS</b>	-	-	-	-	-	-	-
Planejamento	113.514	110.801	122.019	85.463	54.565	54.970	165.607
Legislativa	34.292	35.301	40.307	35.665	32.523	24.496	20.820
Judiciária	12.160	9.330	9.736	7.383	8.955	8.475	6.007
<b>OUTRAS FUNÇÕES</b>	-	-	-	-	-	-	-
Outras	8.296	-	124.335	98.891	108.733	79.489	-
Encargos Especiais	-	-	-	-	-	-	20.691

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

As TABELAS 5.26, 5.27, 5.28 e 5.29, demonstram os gastos por função ou programas de governo dos Municípios do Recife, Olinda, Cabo e Itapissuma, no período de 1996 a 2002, dados disponibilizados pelo FINBRA. Ainda que tais informações compreendam um período mais curto, em função da indisponibilidade de dados para os anos anteriores, de forma a torná-la comparável, em extensão temporal, aos dados analisados nas tabelas antecedentes, relativas às despesas classificadas por grupos e por elementos de despesas, elas são esclarecedoras no tocante a se avaliar como as gestões urbanas se comportaram na priorização dos gastos com estas funções, principalmente as sociais, diante de uma realidade de recursos de arrecadação cadentes. Os dados relativos à função Educação e Cultura para o Recife (excluindo-se o ano de 1998, onde se observa as maiores destinações para esta rubrica), observa-se que a evolução dos gastos com

esta função teria apresentado um crescimento em termos de volumes globais aplicados. Contra tal desempenho pesa o fato de que, destoando dos demais anos, o ano de 1998, representou um considerável incremento nestas aplicações, o que significa que, em termos *per capita*, o ganho de eficiência na alocação dos recursos foi o maior entre os anos da série, implicando em que os níveis *per capita* dos gastos, nos demais anos, ficaram bastante aquém deste. Entretanto, considerando-se o crescimento indicado pelos anos extremos da série, verifica-se que houve ganhos *per capita* na aplicação dos recursos, para o período como um todo, haja vista que a taxa de expansão observada foi de 2,9% ao ano (taxa média geométrica), enquanto que a população do Recife cresceu abaixo de 1,0 % ao ano. A média anual de gastos com a rubrica foi de R\$124.559 mil, que é superior também ao gasto de 1996. Isto, apesar de 2002, a exemplo de 1999, representar uma considerável inflexão no volume global dos recursos aplicados. O que se vem de destacar, no entanto, nestas verificações é a grande vulnerabilidade que as gestões urbanas acusam em relação às políticas macroeconômicas do Poder Central, uma vez que os anos de 1999 e de 2002, constituem marcos exponenciais de endurecimento nas políticas de ajuste dos déficits públicos adotadas pelo Poder Central nas negociações com o FMI. Inclusive por conta de, em 2002, o Governo Central ter manifestado interesse em obter junto à instituição internacional uma linha de crédito “*stand by*”. Estas evidências demonstram que as preconizadas autonomias fiscal, financeira e administrativa, implícitas ao processo de descentralização política, relativizam-se ante o caráter subordinante que as políticas econômicas estabelecem no plano federal, alcançando, contundentemente, os entes federados. De um modo geral, a superveniência das determinações legais e das ações políticas emanadas do Poder Central, com vistas no ajuste fiscal, ainda produzem enorme ressonância nas gestões locais (principalmente, as urbanas). Isto, na medida em que são produzidas sob o manto de uma rigidez saneadora que nivela os entes federados, no plano de uma co-responsabilidade solidária, a um grau de comprometimento eqüitativamente distribuído, em termos relativos, com se todos eles tivessem participações iguais na formação do déficit público.

Retomando-se as análises iniciadas no parágrafo precedente, após esta breve digressão, constata-se que, via de regra, os gastos com Educação e Cultura, nos demais municípios, seguiram quase a mesma evolução descrita para o Município do Recife, guardadas as devidas proporções orçamentárias, ressaltando-se, no caso de Olinda, o fato da média anual de gastos com esta função, no período observado, ser inferior ao gasto do ano de 1996. Isto significa que Olinda, foi o único dos municípios analisados a apresentar perda de eficiência (desempenho negativo ao longo do período), nas aplicações em educação e cultura. Esta dificuldade de Olinda



parece ser muito consentânea com o fato do Município não ter mecanismos satisfatórios (e compensatórios) de geração de receitas próprias para compor a sua obrigação constitucional compartilhada com o Estado e com a União, ficando a mercê das transferências constitucionais (FUNDEF). As quais, considerando-se um declínio da atividade econômica para o País, como um todo, implicam em repasses declinantes. No que se relaciona ao Cabo, apesar de um crescimento dos gastos considerando-se apenas os anos extremos da série, a média anual (R\$ 16064 mil) foi menor que o gasto realizado em 1996, sugerindo um declínio destas aplicações ao longo do tempo. Entretanto, é de se registrar que enquanto para os demais municípios, a retração nos gastos com a esta função social, em 2002, foi uma tônica, o Cabo conseguiu gastar mais em educação, em relação a 1996.

No que respeita à função Habitação e Urbanismo, observa-se, em geral, em relação aos quatro municípios, que os focos das suas gestões urbanas dispensaram uma atenção aos aspectos relacionados à moradia e à infra-estrutura urbana, haja vista que o gasto médio anual com a função, em relação ao número de anos constantes das respectivas tabelas, foi crescente para cada um deles, à exceção do Cabo, aonde a média do período foi inferior ao gast realizado em 1996. Porém, algumas distinções são possíveis de ressaltar. No Município do Cabo, apesar da grande inflexão nos gastos no ano 2000, a tendência foi de crescimento médio anual decrescente, porém o Município, juntamente com Olinda, conseguiu aplicar mais recursos nesta rubrica, no ano de 2002. Em Recife e em Olinda, apesar da média de gasto para o período observado ser superior ao gasto inicial do ano de 1996, o crescimento ano a ano, apresenta uma tendência declinante. O caso de Itapissuma mostra, para os anos com informações disponíveis, uma evolução tendencialmente crescente até 2001, ao qual se segue uma grande inflexão no ano de 2002. Assim, é de se notar que, tanto o Cabo, quanto Itapissuma, demonstram ter conferido uma maior relevância ao problema habitacional e de infra-estrutura urbana, que Olinda e Recife. Parece ser possível justificar esta opção gerencial, no atinente ao Cabo, em virtude da recente alavancagem proporcionada pela sua consolidação como zona portuária e industrial que exige da gestão municipal uma capacidade de articulação com os investidores privados no sentido da provisão das condições infra-estruturais de habitação e urbanismo, necessárias à dinâmica dos investimentos realizados na municipalidade. O caso de Itapissuma, por tipificar um município aonde a população de baixa renda é predominante, a carência habitacional assume uma atenção prioritária. A perda de ímpeto na evolução destas despesas, no que se relaciona a Recife e Olinda, mostram um quadro que, no geral, está contingenciado, por uma indisponibilidade de espaço para habitação e negócios, conduzindo a solução destas demandas para a produção de espaços

verticais (tendência mais recente em Olinda). Estas dificuldades, às quais se somam o fenômeno da valorização imobiliária, da degradação de espaços (outrora sintonizados com a dinâmica de crescimento das cidades), da segmentação social e da conseqüente propensão fragmentária ao uso do espaço, dos assentamentos de população localizando-se na periferia metropolitana, e, no caso do Recife, de uma perda ainda não recuperada do dinamismo e da representatividade econômica do Bairro do Recife e de outras áreas que perderam significado, parecem contribuir para esta atenção declinante para com os investimentos em habitação e urbanismo.

O exame da função Assistência e Previdência demonstra, nos quatro municípios considerados, que, na média do período, em Olinda e Itapissuma, os gastos com a função foram decrescentes, o que parece ser justificável, ante as peculiaridades que envolvem a ambos, no tocante ao baixo leque de opções para conciliar receitas e gastos. Este fato parece denotar que as dificuldades relativas à sustentação de uma política de bem estar, parecem se exercer muito mais fortemente em municípios de base econômica fraca, principalmente, em situações de declínio de arrecadação. No tocante ao Recife e ao Cabo, a média anual de gastos com a função demonstra, para cada um deles, um volume de aplicações mais alto que o do ano de 1996. As médias de crescimento, para ambos, considerados os anos extremos das respectivas séries, foram de 1,9 % ao ano, para o Recife, e de - 3,3% ao ano, para o Cabo. Ou seja, o ano de 2002 representou um volume de gastos inferior ao realizado em 1996, o que sugere uma tendência declinante na atenção para com estas demandas.

A função “Saúde e Saneamento” foi, entre as funções sociais, a que mais realçou, pela evolução dos gastos, a preocupação das gestões urbanas dos municípios do Cabo, Itapissuma e Recife, ao demonstrar que entre os anos extremos de 1996 e 2002, estes foram incrementados a razões de crescimento anuais de 8,3 %, 10,4 % e 31,7%, respectivamente, para os três municípios citados. Sobressai entre eles, a média de gasto anual realizado pelo Recife, superior em 3,9 vezes o gasto realizado em 1996. As referidas médias, no tocante ao Cabo e Itapissuma, apesar de menores que as do Recife, em valores absolutos, dadas a dimensões de suas populações, foram superiores a 1,4 e a 1,8 vez, aos valores dos respectivos gastos realizados em 1996. Olinda, mais uma vez, registrou uma evolução decrescente de gastos numa área de intervenção estatal de máxima prioridade, considerados os agravantes implícitos a uma crise fiscal combinada com influências internas e externas de natureza econômica, política e social que afetaram o mercado de trabalho e reduziram a autonomia da classe trabalhadora no atinente à provisão de uma cobertura para suas demandas de saúde. Embora a radiografia dos sete anos considerados nas tabelas em análise, demonstre, no tocante às funções sociais examinadas, que o desenho de

estado que se delineia a partir desta investigação sobre as gestões locais pareça se afastar diametralmente de suas antigas funções de estado de bem-estar e se aproxime mais de um estado de caridade pública, avulta ser lamentável que, ainda assim, a Municípios como Olinda, nem o desincumbir-se de uma função “saúde e saneamento” seja viável. O Município apresenta um desempenho de gastos com esta área de intervenção que corresponde a um decréscimo anual de 26,2 % ao ano, ou seja, considerados os anos extremos da série (1996 e 2002), o ano de 2002 representou um volume 4,0 vezes inferior ao gasto realizado em 1996. Esta redução até que poderia ser coerente com uma visão dos melhor dos mundos, não fosse o fato de que, via de regra, as performances relativas às demais funções sociais analisadas não justificaram variações compensatórias

O exame da função social “Trabalho” que poderia se oferecer como uma contra-tendência a um “estado de inanição”, passa quase incólume no quadro de prioridades brindadas com gastos sinalizadores de uma intervenção adequada da gestão local, no sentido de corrigir as disfunções geradas pela crise. Esta constatação é válida para os quatro municípios analisados. As demais variáveis (segurança e direitos de cidadania), ainda se encontram no limbo das políticas públicas, de modo, que constituem “coisas para inglês ver”.

No âmbito das funções econômicas, uma análise da intervenção das gestões urbanas consideradas neste campo relacionado à provisão e produção de bens e serviços públicos, mostram que a função agricultura, dado o caráter predominantemente urbano dos municípios considerados, não denota uma afinidade que dispense maiores gastos com este item, à exceção do Município do Cabo, não obstante os dispêndios sejam declinantes. A função relacionada à indústria, comércio e serviços, analisada a partir do Recife, demonstra uma evolução denotativa de um afastamento gradual de suas gestões urbanas nesta área de intervenção econômica, que, até bem pouco, tempo caracterizava o perfil mercantil/rentista do município. Neste sentido, o decréscimo gradual dos dispêndios com esta rubrica atestam este argumento. No que se relaciona a Olinda, é possível perceber, em 2002, um aumento de gastos na função, que parece compatível com uma maior preocupação das gestões urbanas do período analisado, em captar investimentos nas áreas de comércio e serviços, utilizando-se da estratégia de redução do ISS (de 2,5 % contra 5% em Recife), visando subtrair do Recife uma parcela dos investimentos que estão consolidando esta como um importante pólo médico regional e nacional. Embora esta seja uma evidência explícita de “guerra fiscal” no ambiente metropolitano, esta ofensiva não resultou em resposta do Recife, sobretudo, porque nele pontificam as vantagens locacionais de um pólo médico, de certa forma, consolidado e que detém a seu favor o benefício das economias de vizinhança que este

pólo de maior dimensão proporciona. Todavia não se pode desconhecer que nos últimos anos esta estratégia tem produzido resultados, com o crescimento de uma infra-estrutura de serviços médicos de médio e pequenos portes. O Cabo, apesar de se estar beneficiando com o surgimento de uma importante infra-estrutura de serviços bancada por investimentos privados, não acusa, por parte de suas gestões urbanas, uma forte intervenção nesta área, tal como sugere a evolução declinante dos gastos com esta função. Para Itapissuma, a inexistência de dados mostra que esta não é uma área de prioridades para o Município.

A função econômica “transportes”, de importância fundamental na articulação da rede de interesses que une os municípios no espaço metropolitano, sugere, através das informações para os quatro municípios analisados, uma gradual dislexia no tratamento que as políticas públicas municipais conferiram às políticas de transporte, o que de uma certa forma justifica o caos vivenciado no trânsito metropolitano, bem recentemente, com os desinvestimentos crescentes no setor de transportes coletivos e a proliferação do transporte alternativo, informal e marginal de passageiros. Note-se que a ausência de marcos regulatórios na condução das políticas públicas de transporte no espaço metropolitano e evidências claras da falta de um poder de polícia são consentâneas com a evolução gradativa de um comportamento declinante nos gastos com esta função, observável, sem exceções, nos quatro municípios metropolitanos.

As outras funções econômicas, discriminadas nas tabelas analisadas, são considerações ideais de áreas de intervenção preconizadas como virtuosas e encerradas nos objetivos da descentralização política, integrantes de uma área mais ampla da intervenção urbana, mas que não ganham corpo, em face da indigência dos resultados que se almejava a descentralização política propiciasse.

Passando-se à análise das funções institucionais, as interpretações possíveis, a partir dos dados disponíveis, mostram que no tocante à função “Administração e Planejamento”, os municípios do Recife, Cabo e Itapissuma, apesar de pontos de descenso nos orçamentos destinados a estas funções em alguns anos das séries observadas, mostram no último ano (2002), dotações generosas, que se contrapõem a uma esperada lógica de parcimônia orçamentária, desejável em um ano de forte contração na arrecadação de receitas. Assim, o orçamento de Recife para a função, presta-se a demonstrar que este consumiu o equivalente a 23,6 % do orçamento geral de despesa para todas as funções e programas. Itapissuma, de orçamento bem menor, destinou 42,4 % de suas aplicações no orçamento da função em tela. Isto representou, praticamente, o mesmo volume de recursos destinados às funções sociais. No Cabo o orçamento em lide consumiu 27,0 % do orçamento global e correspondeu a 41,3 % do orçamento destinado

às funções sociais. Em Olinda, talvez menos por parcimônia e mais por indigência orçamentária, os gastos com esta função foram se reduzindo ano a ano, de modo a se observar que em 2002, ele representou pouco mais de 50% do orçamento de 1996.

Os orçamentos do legislativo e do judiciário foram, sem exceções, reduzidos nos quatro municípios analisados. Esta tendência soa paradoxal, em se tratando especificamente da função judiciária, uma vez que a redução de um sistema de cobertura estatal propiciado pelas funções sociais, atuaria, em tese, em razão inversa, no sentido de aumentar as demandas por feitos de justiça.

Por fim cabe analisar a função “outras” e a função encargos especiais. A primeira designação englobava as despesas com orçamentos não específicos e as reservas para contingência. Estas últimas, sem uma determinação muito rígida, encarnando o espírito de um fundo especial para amortização do déficit público, prevaleceram com esta denominação até o ano de 2001. Mais recentemente, com a criação de uma legislação específica (a Lei ///, já referida na Seção 1, deste capítulo) que se ajusta aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi criado um fundo obrigatório, sujeito a regras especiais, cujo objetivo foi o de desonerar as contas públicas, que se denominou de “Encargos Especiais”. Note-se que esta função, lançada no ano de 2002, retira do orçamento uma massa considerável de recursos que se tornam estéreis, posto que se voltam para a cobertura eventual de acontecimentos inesperados, relacionados à administração do déficit público conjunto dos entes federados. No caso de Olinda, por exemplo, estas reservas retiraram do orçamento ativo (em oposição a estéril) cerca de R\$ 6.285 mil. Uma quantia considerável para um município com fortes restrições orçamentárias. No Recife, este fundo congelou cerca de R\$ 20.691 mil, sem contar que no ano anterior, no item “Outras”, as reservas para contingências (designação anterior para “encargos especiais”) tinham retirado do orçamento útil, cerca de R\$79.489 mil. Em Olinda, também, no ano anterior, foram canalizados R\$ 27.885 mil para estas reservas. Em escala menor, este fundo retirou do Cabo e de Itapissuma recursos preciosos do orçamento útil das demais funções.

A TABELA 5.30 em sequência, arremata de forma consolidada os resultados relativos à execução orçamentária dos municípios em apreço, expressos sob a forma mais irredutível de quantificação e de comparação, que é o detalhamento dos gastos *per capita* com as funções inerentes à gestão urbana de um modo geral.

**TABELA 5.30 - EVOLUÇÃO DOS GASTOS PER CAPITA COM FUNÇÕES E PROGRAMAS – Municípios Metropolitanos**

Valores em reais

FUNÇÕES OU PROGRAMAS	Cabo				Itapissuma				Olinda				Recife			
	Gasto	Gasto	Gasto	Gasto	Gasto	Gasto	Gasto	Gasto	Gasto	Gasto	Gasto	Gasto	Gasto	Gasto	Gasto	Gasto
	Per capita	Per capita	Per capita	Per capita	Per capita	Per capita	Per capita	Per capita	Per capita	Per capita	Per capita	Per capita	Per capita	Per capita	Per capita	Per capita
	1996	1998	2000	2002	1996	1998	2000	2002	1996	1998	2000	2002	1996	1998	2000	2002
<b>FUNÇÕES SOCIAIS</b>																
Educação e Cultura	114,60	117,72	102,30	114,81	200,87	nd	174,58	117,4	55,82	56,04	nd	41,0	79,31	103,26	90,21	86,68
Habitação e Urbanismo	57,67	49,31	27,36	64,82	69,24	nd	58,63	13,0	23,16	47,49	nd	29,9	170,30	149,52	157,37	80,12
Assistência e Previdência	36,13	51,93	53,56	26,04	81,73	nd	46,89	13,5	9,53	13,89	nd	1,9	57,70	78,80	61,64	59,56
Saúde e Saneamento	58,49	81,42	115,11	83,25	82,55	nd	71,00	84,9	86,24	31,37	nd	19,7	17,32	95,17	76,25	83,23
Trabalho	-	-	-	0,35	-	nd	-	-	-	-	nd	1,4	-	-	-	12,10
Segurança Pública	-	0,62	1,03	0,81	-	nd	0,77	0,4	-	-	nd	-	-	-	-	-
Direitos de Cidadania	-	-	-	14,23	-	nd	-	-	-	-	nd	-	-	-	-	0,21
<b>FUNÇÕES ECONÔMICAS</b>																
Agricultura	6,06	6,03	0,88	1,43	-	nd	-	-	0,45	-	nd	-	-	-	-	-
Indústria, Comércio e Serviços	0,30	1,45	4,26	0,39	-	nd	-	-	1,49	-	nd	1,9	17,28	26,40	9,59	7,90
Transporte	36,13	20,48	17,65	3,21	11,94	nd	7,76	-	7,97	5,16	nd	0,4	1,45	0,17	6,15	0,03
Energia e Recursos Minerais	-	-	-	0,58	-	nd	-	2,5	-	-	nd	-	-	1,00	-	-
Gestão Ambiental	-	-	-	1,08	-	nd	-	6,1	-	-	nd	1,7	-	-	-	2,65
Desenvolvimento Regional	-	-	-	-	-	nd	0,63	-	-	-	nd	-	-	-	-	0,01
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	nd	-	-	-	-	nd	0,1	-	-	-	-
<b>FUNÇÕES INSTITUCIONAIS</b>																
Planejamento	111,69	122,41	83,15	125,70	142,13	nd	93,71	204,6	61,18	56,67	nd	31,2	84,33	88,17	38,35	113,20
Legislativa	17,42	21,99	22,33	20,79	71,89	nd	51,49	28,8	19,14	19,56	nd	8,3	25,48	29,12	22,86	14,23
Judiciária	2,80	1,99	2,09	2,75	0,99	nd	2,15	0,0	3,22	7,25	nd	1,9	9,03	7,03	6,29	4,11
<b>OUTRAS FUNÇÕES</b>																
Outras	3,26	9,15	2,35	-	-	nd	2,88	-	4,84	-	nd	0,0	-	-	-	-
Encargos Especiais	-	-	-	5,39	-	nd	-	10,8	-	-	nd	16,1	-	-	-	14,14
	444,54	479,62	432,06	465,62	661,35	nd	510,48	482,2	273,04	237,42	nd	155,3	468,37	668,50	545,12	478,18

Fonte dos dados primários : FINBRA- Finanças do Brasil/STN-MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA

n.d = não disponível

## **5.4 - As Virtudes e as Vicissitudes Intrínsecas ao Processo de Descentralização**

### **Política.**

Subjacentes à questão da execução orçamentária como fio de condução de análises objetivas relacionadas às mudanças institucionais e políticas promovidas pela Constituição de 1988, emergiram considerações acerca de ganhos adicionais ou derivados do processo de descentralização, bem como foram evidenciados os possíveis efeitos colaterais de um preço a ser pago pela assunção e condução de um regime político mais frouxo, que depositou grande parte dos encargos, inerentes ao *status quo* anterior, aos cuidados das gestões locais.

Um dos aspectos relacionados aos ganhos, sem dúvida, reporta-se a uma questão recorrentemente revisitada, em face de antíteses que tem demonstrado, por diversos estudos realizados desde o início das mudanças no quadro político: as virtudes da competição municipalista. Em que pesem os aspectos positivos que ela apresenta no tocante a produzir e irradiar efeitos reflexos de imitação e de criatividade nos padrões de governança urbana ao permitir colagens das experiências pioneiras e bem sucedidas, uma das conseqüências inevitáveis avulta ser a questão da guerra fiscal. Para municípios com o perfil de Olinda, de cidade dormitório, aonde deveria prevalecer, em termos de arrecadação orçamentária, uma participação substantiva do IPTU, esta representou 7,9 % das receitas orçamentárias de 2002. O ISS, que deveria também constituir uma importante fonte de arrecadação do Município, dado o perfil predominantemente comercial e de serviços que caracteriza a sua economia, não chegou a representar 1,0 % das receitas orçamentárias. O ISSQN, mais amplo que o ISS, ainda assim respondeu por apenas 12,3 % das receitas orçamentárias. Com um cartel de arrecadações fortemente apoiado nas transferências do Estado e da União, as quais representaram cerca de 68,7% do total das receitas de 2002, ao município parece sobrar poucas alternativas para tentar ampliar seu grau de autonomia financeira, das quais não escapa a estratégia da concessão de redução e de isenção do ISSQN e do ISS. Neste caso, esta opção, mesmo contendo o princípio ativo da guerra fiscal, que constitui a antítese de um salutar processo de competição entre municípios metropolitanos, coloca-se como instância derradeira, enquanto instrumento de atração de investimentos para o município. Deste modo, por mais que os argumentos relativos: a) à ausência de uma prática

de realidade fiscal seja um impeditivo a um melhor desempenho das receitas tributárias do Município, e, b) a um processo de acomodação histórico que se opõe ao predicado de um diligente e gradual esforço de arrecadação fiscal; ainda prevalecem certas dificuldades que cerceiam o desenvolvimento da responsabilização social dos governantes (*accountability*) na esfera local e se tornam supervenientes a qualquer pretensão do gestor urbano de conduzir sua administração de forma ágil, eficiente e, sobretudo, racional.

As questões político partidárias, inerentes ao jogo de forças que se digladiam na arena do poder local, compõem uma destas dificuldades. Na medida em que, por exemplo, as negociações para a adoção de uma política de realidade fiscal relativa ao IPTU, que objetive uma expansão da base de arrecadação (via redução de alíquotas e concessão de prazos mais elásticos para a amortização de débitos) submetem-se ao jogo de interesses político-partidários decorrente do necessário entendimento entre o executivo e o legislativo municipal. As questões viscerais a obstarem um acordo, normalmente se referem aos dividendos políticos que a gestão municipal costuma capitalizar ao se flexibilizarem soluções simpáticas à população e ao eleitorado, as quais se antagonizam às expectativas político-eleitorais de partidos políticos de oposição. Deste modo, ainda que razões de equidade e de eficiência e eficácia ausentes ou presentes no perfil de uma gestão urbana sejam elementos distintivos de sucesso ou de fracasso em relação a outras gestões, as questões relativas ao relacionamento do executivo com o legislativo municipal ainda representam um quadro de dificuldades para o desenvolvimento da responsabilização social dos governantes e dos agentes políticos (*accountability*).

Um outro aspecto relacionado ao contexto de virtudes e de vicissitudes que cercam o processo de descentralização, refere-se ao discurso relacionado ao tamanho do Estado. As tendências marcantes no início da vigência da Constituição de 1988 pendiam favoravelmente para a configuração do “estado mínimo” e do “pleno controle da economia pelo mercado”. Flexibilização, desregulação e liberalização foram conceitos assumidos de forma radical, bem ao agrado da ideologia neoliberal. Ao estado competiria apenas a função de garantir os direitos de propriedade e os contratos, deixando, tudo mais, por conta dos mecanismos automáticos de controle, exercidos pelo mercado. Os fundamentos extremos, cedo mostraram, no caso brasileiro, que o radicalismo neoliberal não levaria ao desenvolvimento e à paz social. Flexibilização, desregulação e liberalização, apesar de



necessários, tinham que se combinar com um grau de intervenção do Estado que se coadunasse com o atendimento dos requisitos de desenvolvimento e de paz social (*governança e governabilidade*). Fato este que justificou todo o programa de reformas e de privatizações no sentido de reservar ao Estado Brasileiro apenas as funções inerentes a um estado social liberal. Social enquanto protetor e mantenedor dos direitos sociais, e liberal, porque utilizar-se-ia menos dos controles intervencionistas disponíveis à sua burocracia e mais dos controles do mercado (BRESSER PEREIRA, 1997, *opus cit*). Em resumo, um estado intermediário entre a concepção da tese neoliberal do Estado Mínimo e a do paquidérmico Estado Social Burocrático que vigeu até meados dos anos 80. Entretanto, ainda que muitas das mudanças tenham sido processadas, no início do primeiro mandato do Governo FHC, os andamentos das mudanças institucionais (privatizações, agências regulatórias, terceirizações e publicizações), pareceram perder o ímpeto, diante das prioridades da busca do ajuste fiscal para preservação do sucesso do Plano Real.

Esta breve digressão serve de pano de fundo para evidenciar uma constatação do quão claudicantes se afiguram ser os caminhos percorridos pela descentralização política, nestes quinze anos de experiências, quando confrontados os seus pressupostos com a cronologia dos fatos que se expõe na observação dos resultados alcançados pelas gestões urbanas. A análise da execução das despesas orçamentárias, apoiada nas tabelas retro demonstradas, permite perceber um crescimento contínuo das despesas com a função Administração e Planejamento, mesmo em anos em que as receitas orçamentárias e as despesas com as demais funções, principalmente as funções sociais, apresentaram declínio. A força destas evidências dá uma dimensão clara do quanto o discurso, nas diversas fases de reorientação da trajetória descentralizante, apartou-se da realidade da práxis política. O crescimento das funções executivas no plano municipal, choca-se com o argumento de intervenção mínima ou de intervenção adequada, seguindo mais a lógica do estado paquidérmico que se agiganta e “canibaliza” o desempenho das demais funções sociais. Estas constatações, apesar de apoiadas num corte temporal (1996 a 2002) mais curto que o que envolve o curso da descentralização, são passíveis de serem extrapoladas para os anos anteriores, uma vez que o orçamentos dos gastos por elementos de despesas e o orçamento das despesas por funções e programas constituem faces duplas de um mesmo espelho de demonstrações contábeis. E, se os gastos por elementos de despesa, foram crescentes nos

itens relativos às despesas de custeio (pessoal e serviços de terceiros) e às despesas de capital, como o demonstram as tabelas analisadas, as despesas com a função executiva (administração e planejamento), provavelmente o foram. Assim, constata-se um paradoxo, no tocante ao fato de que enquanto a função “administração e planejamento” expandiu-se, apequenaram-se as funções legislativa e judiciária, essenciais ao aparato de regulação a ser exercido pelo Estado (na sua expressão local), e, pior, fragilizou-se o manto protetoral que o Poder Central, em grande parte, repassou aos municípios, ao se verificar que as funções sociais foram afetadas drasticamente ao longo deste curso (ver tabela relativa aos desempenhos *per capita*).

Estas questões servem de ponte para considerar acertos e contradições relativas à questão das maiores autonomias fiscal, financeira e administrativa que a descentralização, em tese, propiciaria. As dificuldades relativas ao ganho de autonomia financeira, no plano local, do que se infere das análises processadas neste trabalho de tese, estiveram circunstanciadas por, em princípio, dois fatores amesquinhantes desta possibilidade. O primeiro deles relacionado ao fato de que tal princípio de autonomia foi relativo, na medida em que subordinou-se à condução das políticas de ajuste fiscal conduzidas, com a sua influência macro sobre os entes federados. Resultando disto, que os pretensos ganhos de autonomia que seriam extraídos da condição descentralizadora, não resultaram fativamente em maiores arrecadações de receitas próprias (principalmente tributárias), nos anos (1999 e 2002) em que os acordos com o FMI puxaram o desempenho da atividade econômica (PIB) do País para baixo. O que demonstra o grau de alcance relativo desta concessão.

O segundo aspecto a distorcer a pretensão de expectativa exitosa das autonomias referenciadas, pareceu estar vinculado ao fato de que o Poder Central ao deter a competência exclusiva para apreciar, criar e modificar as matérias relativas a direito financeiro, não se conteve no seu ímpeto de querer compensar as conseqüentes perdas das transferências constitucionais repassadas a estados e a municípios, utilizando-se do recurso ao aumento da incidência fiscal, da criação de tributos novos ou modificação dos já existentes (caso do IPMF, ressuscitado como CPMF), não alcançados pelo dever constitucional de compartilhamento de receitas. Mais que isto, diante do dispositivo constitucional que prevê que o imposto novo criado pela União obriga-a a destinar 20% dos recursos arrecadados com os estados e municípios, o Poder Central utilizou-se do

recurso da criação de contribuições, como forma de escapar do alcance do citado dispositivo constitucional. Ao se considerarem estas evidências, fica o sentimento que esta trajetória errática de avanços e recuos, num recorte temporal relativamente curto, ressalta a frouxidão de um princípio de coordenação política dúbio, vacilante e contraditório, que caracterizou o papel do Poder Central, nestes quinze anos. Pesando, ainda, o fato de que o recurso à criação de novos tributos, considerando-se o argumento da crise fiscal, é incompatível com a pretensão de encontrar saídas para ela. Ou seja: não obstante reconheça-se que o aumento da carga fiscal, apesar de traumático, definida a prioridade do ajuste das contas públicas, coloca-se como instrumento exigível à política fiscal, mas seu caráter restritivo no ritmo da atividade econômica se antagoniza com os objetivos da descentralização. Entretanto, isto não consegue disfarçar ou tornar indizível a impressão de uma fuga aos princípios de responsabilização social que lhe cabe no pacto federativo, porquanto a descentralização política, nos termos da Constituição, dispõe como irrecusável o seu papel de coordenação política no processo.

Um outro aspecto relevante a considerar é que a lacuna deixada pelo Estado Desenvolvimentista dos Governos Militares, no tocante aos programas voltados para o desenvolvimento regional, não encontraram no argumento da maior autonomia conferida aos municípios, um substitutivo capaz de corrigir o mais que secular problema das desigualdades regionais, dados os já demonstrados desempenhos das receitas próprias municipais. As transferências constitucionais, por sua vez, com parte das destinações definidas previamente, não se prestam a corrigir tais desníveis. As transferências voluntárias, como visto, ainda demonstram a prevalência de um esquema de preferências alocativas, que discrimina os municípios menores e, principalmente, os municípios menores das regiões menos desenvolvidas. Deste modo, as verificações ora realizadas, são consentâneas, com as conclusões de Giambiaggi e Além (2000, *opus cit*), no que se refere à dificuldade dos municípios menores, principalmente, daqueles de regiões menos desenvolvidas, de exercerem eficientemente suas funções distributivas, em face de uma prevalência de desigualdades de renda, as quais favorecem os municípios com bases econômicas mais fortes, prejudicando aqueles menos aquinhoados com recursos naturais e humanos.

A este diagnóstico breve, sem sombra de dúvidas que cabe considerar que boa parte dos pífios resultados colhidos nestes quinze anos de experiências, são atribuídos às esferas subnacionais (estados e municípios). Mas, resulta também muito claro, reconhecer que fica muito difícil estabelecer uma linha divisória no balanço das mudanças, enquanto não prevalecerem os fundamentos primeiros de uma política isenta dos conflitos paradoxais que levam o Poder Central a priorizar, ao mesmo tempo, o ajuste fiscal e a cumprir o seu mister de elo principal no pacto federativo, quando se sabe que o primeiro objetivo reduz o campo de ação do segundo, dado que as bases do projeto de descentralização política assentam-se, originariamente, sobre as condições operacionais e materiais de um eficiente modelo de descentralização fiscal. Condição essencial para o exercício da governança urbana, sendo esta, em primeira instância, o requisito primeiro para as boas condições de governabilidade.

De tudo isto, retira-se das experiências da descentralização uma imagem que guarda uma analogia com uma corrente cujos elos são corroídos pelas incongruências, paradoxos e desvios aos seus fundamentos teóricos e vantajosos, e, vem automaticamente à tona, o sentimento de uma onipresença residual e latente da capacidade da História Política Brasileira, para recuperar, aprimorar, subverter e repulsar os seus ciclos políticos.

## **5.5 – Sobre a descentralização política no âmbito da RMR**

Os impactos das reformas institucionais e políticas sobre a RMR ganham uma relevância analítica inquestionável ao se observar que entre as evidências de precarização das condições de governança, tanto ao nível dos Estados, quanto ao nível dos municípios, observados na análise mais ampla efetuada no item 5.3.2, Pernambuco e os municípios que o representaram, ostentou um dos piores desempenhos (ver TABELA 5.17). Por esta razão, as análises processadas no item 5.3.3, buscaram verificar os efeitos das mudanças no ambiente metropolitano do Recife, a partir dos municípios selecionados (Recife, Cabo, Olinda e Itapissuma). Do ponto de vista, da autonomia fiscal e financeira, para estes municípios (ver TABELAS 5.18 a 5.21), considerando-se um crescimento medido pelos anos extremos das séries observadas (2002 em relação a 1989) para os municípios de Cabo, Olinda e Itapissuma e para a Capital (2002 em relação a 1994), não há como negar o crescimento das receitas próprias, principalmente das tributárias. Entretanto, ao se observar

a evolução ano a ano destas receitas percebe-se, que tal autonomia relativiza-se e é afetada pelos movimentos expansivos ou restritivos decorrentes das políticas de estabilização e controle da economia pelo Poder Central. Neste sentido, a evolução das transferências constitucionais são signos atestatórios dessa evolução de altos e baixos que a condução da política econômica, no nível macro provoca, mostrando, ela mesma, o caráter precário de uma virtude que se submete a desígnios mais fortes e mais persuasivos. Assim, por exemplo, tomando-se os casos de Olinda, Recife e Cabo, no que respeita ao total de receitas auferidas, é possível constatar que o desempenho de 2002 foi o pior desde 1996, sendo os seus melhores resultados alcançados em 1998. Destoa apenas, o caso de Itapissuma, por não se dispor dos dados relativos aos anos de 1998 e de 1999, razão pela qual a evolução das receitas correntes apresenta-se crescente, a partir de 1995, descontados os citados anos. Entretanto, dada a pequena dimensão de suas receitas próprias e a expressão que as transferências constitucionais tomaram, após 1995, na formação de suas receitas totais, pode-se concluir que Itapissuma foi claramente beneficiada com a progressão dos recursos constitucionais, fazendo com que as receitas próprias tivessem expressão mínima nos anos mais recentes.

A captação de recursos voluntários (outras transferências correntes e transferências de capital), por sua vez, demonstra a dificuldade, para municípios pequenos (de baixa expressão populacional) como Itapissuma, em acusar um volume expressivo de ingresso destes recursos. Olinda, Recife e Cabo, ao contrário, mostram uma capacidade quase contínua ao longo dos anos de habilitação a tais recursos, no que, em parte, pode ser explicado pelo maior peso político e pela maior densidade eleitoral que os mesmos ostentam, ainda que nos últimos anos registrem-se, no geral, quedas sensíveis nos valores recebidos a este título.

No confronto de receitas com despesas (TABELAS 5.22 a 5.25), verifica-se que as despesas de custeio (nas quais as despesas com pessoal apresentam o maior peso) que oneravam entre 50 % a 75 % da receita de Olinda até 1998, passam a se situar, a partir do ano 2000, abaixo dos 50%. Entretanto, no que concerne a Itapissuma, até o ano de 2001, tais despesas consumiram até 85% das receitas. Para o Município do Cabo, no ano de 1996, tais despesas chegaram a ultrapassar as receitas arrecadadas, e, embora com as despesas de pessoal situando-se na faixa de 30 a 60 %, as despesas de custeio mantiveram-se elevadas,

ao incorporarem, até 2001, uma progressão considerável das despesas com serviços terceirizados (que também se verifica com Itapissuma). No Recife, apesar dos elevados gastos com custeio (pessoal e serviços terceirizados), a magnitude do seu orçamento permitiu, até 1997, que as despesas de custeio se situassem abaixo de 50% do total das receitas arrecadadas. Entretanto, a partir de 1998, tais despesas se elevaram consideravelmente, mesmo com as despesas de pessoal se mantendo em patamares recomendáveis, havendo uma progressão considerável das despesas com serviços terceirizados, que só se arrefeceu em 2002, mesmo assim diante de uma realidade de declínio das receitas.

Desta forma, parece ser possível concluir que no caso do Recife, a despesa com serviços terceirizados guarda uma relação com a complexidade das demandas em bens e serviços de uma cidade de grande porte. Para Itapissuma, o grande avanço das terceirizações parece encontrar mais justificativas na precariedade de uma infra-estrutura local de atendimento das demandas públicas e a uma menor disponibilidade de pessoal capacitado nos quadros da burocracia pública municipal que a impele de contratar serviços especializados de consultoria, de assessoria e de engenharia. No caso do Cabo, as demandas de um município que vem concentrando expressivos investimentos privados e públicos, nos últimos anos, parecem se aliar a uma também precária infra-estrutura pública de atendimento destas demandas ao nível da administração local, levando-o a requisitar os serviços especializados de terceiros. Os aspectos comuns a estes três casos referem-se ao fato dos três municípios terem se transformado num suporte importante para o crescimento do setor privado e revelado a tendência, aliás, bastante consistente com o discurso de um Estado Gerencial que contamina as esferas descendentes do poder público, de perseguir padrões de eficiência e de qualidade na contratação de serviços que se julgam menos capacitados a produzir. Sobre esta tendência, porém, pesa o fato das receitas declinantes (em 2002) inibirem tais gastos. Fato que, aliás, parece bastante consentâneo com a situação de Olinda, que registrando déficits seguidos nos anos de 1994, de 1996, de 1997 e de 1998, não teve outra alternativa, a não ser a de evitar as despesas com serviços terceirizados, providências estas que só amenizaram tais déficits.

Um outro aspecto a ser considerado, diz respeito aos valores das despesas realizadas com “outras transferências correntes”. Embora estes gastos refiram-se a transferências dos

mais diversos matizes (inclusive as intragovernamentais), elas envolvem uma expressão considerável de valor relacionado ao endividamento público municipal, que, considerada a condição superveniente do Poder Central na realização de sua função estabilizadora, submete-se aos desígnios das políticas macroeconômicas emanadas deste, no que respeita aos limites de co-responsabilidades assumidas nas três esferas do poder público. Assim, avulta ser importante o avaliar a magnitude destas transferências, porque boa parte dela não se direciona para uma produção ou provisão vinculada de bens e serviços na esfera intragoverno municipal. Deste modo, cumpre registrar que no caso de Olinda, esta despesa na sua configuração bruta, foi alcançando uma magnitude crescente ao longo do tempo, chegando a comprometer 24 % das receitas em 1994 e atingindo entre 45 % a 54 % , a partir de 1996. Os dados relativos ao Recife e a Itapissuma (considerado o pequeno porte do município), também são consideráveis ao longo do tempo, ainda que em Recife tenha acontecido uma tendência declinante nestas despesas, a partir de 1999. O Cabo é o único entre os municípios metropolitanos analisados a não registrar despesas com este item até 2001. Entretanto, em 2002 esta despesa acontece, o que se justifica pelo ingresso de “outras transferências de capital” (receitas) nos anos anteriores (ver TABELA 5.20), sob a forma de financiamentos. Dado o nível de agregação que a rubrica “outras transferências correntes” envolve, a análise deste item será esclarecida com o exame das despesas, agora direcionadas para as funções típicas das gestões públicas (ver TABELAS 5.26 a 5.29).

Analisando-se primeiramente as funções sociais, observa-se que no tocante aos grupos funcionais que a formam, o ano de 1999 se caracteriza como um ponto de inflexão numa trajetória crescente de gastos, verificada até 1998. Ainda que para alguns municípios estes gastos se recuperem<sup>259</sup>, nos anos de 2000 e 2001, o ano de 2002 representa nova queda. O painel que se forma na mente é o de um estado federativo fragmentado e mínimo, inclusive naquelas funções que justificam a sua continuidade e que podem preservar a sua governabilidade.

No tocante às funções “econômicas” as destinações de despesas mostram uma tendência declinante dos gastos com as áreas funcionais que conformam a intervenção do poder público municipal, o qual sugere uma minimização de seu raio de interferência no

---

<sup>259</sup> Embora não alcancem o patamar de 1998.

domínio econômico, muito aproximada com o ideal neoliberal de participação o mais restrita possível nas questões de mercado.

No que se relaciona às funções institucionais, o amesquinamento das despesas com o “planejamento”, com o “legislativo” e principalmente com o “judiciário”, denotam também um distanciamento do papel tutelar do poder estatal, justamente nesta esfera mais próxima das peculiaridades de uma sociedade local, e que, portanto, estaria, “em tese”, mais sensível às suas necessidades de caráter coletivo. Ainda que seja defensável o argumento de que a redução de gastos com estas funções não implique necessariamente em perda de eficiência de seu papel na tessitura social, soa inverossímil a crença de que isto seja possível, diante de fatos que a vida diária alimenta, ao registrar a progressão da violência e o conseqüente aumento das demandas por feitos de justiça. Ao registrar, em suma, as violações aos direitos individuais e as fragilidades de sistemas legislativos e judiciário incipientes e incapazes de atender às demandas mínimas asseguradoras de direitos ao pleno exercício da igualdade de justiça para se ser livre e da liberdade de justiça para se ser igual, mesmo nas diferenças e nos atributos individuais, como ensina Amartya Sen (tratado no Capítulo 2).

O último aspecto a considerar, acerca das despesas por função nas gestões urbanas analisadas, volta-se para a questão das “outras funções” que retoma a análise das despesas relativas a “outras transferências correntes” iniciada e interrompida (quatro parágrafos atrás). Nestas, o destaque fica por conta de elementos de despesas que envolvem operações neutras, as quais não contribuem no processo de provisão e produção de bens e serviços públicos pela gestão municipal. Entre elas interessam mais de perto as “reservas para contingência” que tiveram vigência até 1999 e os “encargos especiais”, a partir de 2000. Ambas referem-se à constituição de um fundo estéril, destinado a prover recursos para garantir a solvabilidade dos compromissos de endividamento interno e externo das três esferas conjuntas de governo. Assim, observando-se as TABELAS 5.26 a 5.29, pode-se constatar que grande parte das despesas com outras transferências correntes (ver TABELAS 5.22. a 5.25) foi comprometida, nos casos de Recife, Olinda e Cabo com a formação de tais fundos. O que representa uma indisponibilidade a retrain a capacidade de investimento em áreas de interesse social.



Destarte, ainda que um foco de análise estruturado na observação das condições materiais (a descentralização fiscal) para o exercício da governança na gestão urbana denote apenas alguns dos aspectos e das questões mais amplas inseridas no contencioso a conformar o processo da descentralização política e institucional, acredita-se que as conclusões ora extraídas sejam suficientes para denotar os rumos que ela vem tomando. Assim, ainda que fosse recomendável uma aferição qualitativa dos impactos da descentralização sobre as políticas públicas urbanas de âmbito social e sobre a capacidade da gestão municipal atuar como agente de transformação econômica (via ações empreendedoras ou desencadeadoras dos investimentos privados), o escopo analítico decorrente de uma verificação concomitante das fontes (recursos orçamentários) e dos usos (aplicações dos recursos) extrapolaria as limitações impostas a um trabalho de tese. A necessidade de um corte, que contemplou a visão estritamente quantitativa dos recursos apropriados das diversas origens de receitas e das alocações dos recursos por elementos de despesa e/ou por funções e programas, não impede, entretanto, que se estabeleçam algumas preocupações e sinalizações acerca de eventuais expectativas no tocante aos aspectos qualitativos que as condições materiais para a governança teoricamente ensejam.

Por consequência, através de estudos realizados pelo IBGE, relativos à Pesquisa “Informações Básicas Municipais-1999” e “Informações Básicas Municipais 2001, ou seja, após transcorridos onze anos da vigência da Constituição de 1988, e transcorridos mais dois anos entre as citadas pesquisas, pode-se constatar que:

- a) no tocante ao processo de descentralização e de desconcentração administrativa no âmbito da gestão urbana, apesar da existência dos vários conselhos municipais operantes desde 1999, muitos deles de importância vital para o desenvolvimento local permanecem, em 2001, carentes de um fundo municipal destinado ao fomento de ações. As exceções, em geral, situam-se, tomando-se como exemplo o Cabo, nas áreas de saúde, de habitação, de assistência social e de direitos das crianças e de adolescentes. Assim, conselhos já existentes como o de educação, de cultura, de políticas urbanas, ao lado de outros que passaram a figurar na pesquisa de 2001, como o de turismo e o de meio ambiente, ainda carecem de uma fonte de recursos;

- b) no que se cinge aos instrumentos disponibilizados à gestão urbana, constitui ponto comum entre os municípios observados, as existências de um plano diretor e de legislações pertinentes ao parcelamento e uso dos solos, de códigos de obras e de posturas, de perímetro urbano. Mas também, fazem-se ausentes, ainda, por exemplo, no caso do Cabo, dispositivos legais relativos à criação de zonas de interesse especial e social, uma legislação específica para a vigilância sanitária, de uma lei de solo criado. Neste sentido, o município que desponta com instrumentais mais completos às ações da gestão urbana é o Recife;
- c) no tocante aos atrativos disponíveis sob a forma de incentivos aos investimentos privados, à geração de renda, às políticas habitacionais, os municípios em foco, apresentam uma sintonia clara com os problemas que afetam o desenvolvimento urbano e que inevitavelmente conduzem-se para um processo de competição entre municipalidades, todos eles ampliando, em relação a 1999, o cartel de estímulos e incentivos aos investimentos privados;
- d) por outro lado as formas participativas, de cunho institucional, e que ensejariam a solução de problemas comuns ao ambiente metropolitano, sob as formas de consórcio, têm recebido pouca atenção, cingindo-se a alguns convênios nas áreas de saúde, de saneamento e de coleta de lixo; parecem ser desprezadas soluções comuns que redundariam em benefícios sociais para a comunidade metropolitana;
- e) no que respeita a algumas providências que ensejariam a possibilidade de uma maior eficiência na arrecadação de receitas autônomas, tais como a revisão da planta genérica de valores, com vista à arrecadação do IPTU, por exemplo, estão sendo negligenciadas, como é o caso de Olinda, onde a última atualização do cadastro imobiliário foi realizada em 1980.

Estas considerações sobre os aspectos qualitativos relacionados à evolução das condições da governança urbana, ora elencados, ao se combinarem com as questões materiais que viabilizam o curso efetivo da ação política, em que pesem os inegáveis

avanços registrados ao longo dos anos, mostram-se evoluindo para uma tendência ao isolamento e à competição. Isto, na medida em que a vulnerabilidade da gestão urbana aos impactos das políticas econômicas do Poder Central, ao comprometer, em situações restritivas, a sua capacidade de geração autônoma de recursos, coloca em perspectiva possibilidades abertas de competição municipalista em duas frentes possíveis: a dos recursos das transferências voluntárias da União (onde peso político e densidade eleitoral parecem ser decisivos) e a competição aberta pelos investimentos privados, via guerra fiscal, que caracteriza o que foi denominado de hobbessianismo municipalista.

## **CAPÍTULO 6 – Conclusões**

As questões relacionadas a uma hierarquia ascendente ou descendente nas atribuições e funções inerentes ao perfil trinitário do Estado (União, Estados e Municípios), já analisadas e criticadas nos Capítulos 2,3 e 4, comportam de forma subjacente, a questão da divisão político-administrativa como uma forma de fracionamento da base territorial, agora, tratada de uma forma renovada, no Brasil, pelo discurso da descentralização política. Contudo, faz-se mister que esta focalização tomada como providência virtuosa, para corrigir deficiências na atuação do Poder Central, seja avaliada mais criteriosamente, uma vez que o sentido de unidade e de resguardo do pacto federativo pode ser questionado quanto à possibilidade da descentralização compensar, em tese, uma natural perda de poder aglutinador (governabilidade) que se exaure naquele, via crise fiscal e impactos externos.

Deste modo, o circuito que processou, neste trabalho de tese, o encadeamento das análises realizadas e ora referenciadas, conduz à consideração de que, tanto a moldagem, quanto a discussão acerca do papel intervencionista do Estado Moderno se associa às questões relacionadas ao quadro de desigualdades e de exclusão social que o sistema de livre mercado e a escalada capitalista vêm provocando ao longo do tempo. Neste contexto, todas as análises já feitas, ao se imbricarem neste esforço explicativo de determinação complexa da função estatal, completam-se com uma visão crítica das alternâncias mais fortes ou mais fracas no intervencionismo estatal. Alternâncias estas, que no passado justificaram o surgimento do Estado Providência e que, atualmente, colocam em cheque este poder corretivo.

Neste sentido, este parece ser um desafio a pairar irresoluto sobre a atual crise dos paradigmas da sociedade moderna e do capitalismo, uma vez que a trajetória deste, desde o mercantilismo, vem evidenciando uma estreiteza dos lapsos temporais nos quais o Estado, ora é concitado a intervir, ora chega no ponto de ser execrado, a montante ou a jusante de seus críticos.

Assim, estas considerações encerradas num contexto histórico-estrutural, contextualizam a existência do Estado Moderno e suas purgações em meio à dinâmica capitalista, ainda que, mais e mais, ele venha se transformando numa espécie de muleta, indesejável, mas irrecusável nas crises mais freqüentes que esta vem registrando.

Entretanto, a atmosfera de crise que influencia e dissemina as panacéias para o que se vislumbra como diagnóstico de crise generalizada dos paradigmas reguladores das relações internacionais, ao que se demonstrou, ainda que possam conter ingredientes comuns (desemprego, crise fiscal, reestruturação produtiva, entre outros), mostram, no caso brasileiro, uma tipologia de ingredientes outros que não se enquadram na matriz solução de problemas mais comuns às sociedades de capitalismo de pleno emprego de fatores produtivos.

No que respeita ao contexto ontológico da gênese do Estado Brasileiro é possível constatar que o seu passado colonial o desfalca dos atributos que moldaram as formações sociais dos estados capitalistas europeus e norte-americanos, como destacado no Capítulo 2. Ao Brasil, já na condição de estado independente, pareceu faltar ou foi aspecto negligenciado e negligenciável pela classe política e oligárquica, a percepção dessas condições transformadoras conducentes à formação de um novo perfil de estado nas economias avançadas (Capítulo 3).

Assim, este contexto de diferenciações propicia uma visão muito clara da formação que a crise do capitalismo nos anos 80 confere ao caso brasileiro. Daí se postular a razoabilidade do argumento de que, mormente o fato de se tornar convincentemente lógica e salutar a entronização da descentralização política, na Constituição de 1988, como uma alternativa viável para vencer ou amenizar a crise, tal alternativa se serviu oportunisticamente das influências externas para justificá-la. Minimizando, assim, a visibilidade de uma situação grave, que, a exemplo da crise de 1929, levou a classe política, o governo, os empresários e a sociedade em geral, a perceberem, mais uma vez, a fragilidade de uma economia com mercado interno restrito e com credibilidade externa abalada, que representou, sobretudo, uma crise de governança.. Neste sentido, uma crise de governança, decorrente de uma crise fiscal, associa-se inevitavelmente a uma crise de mercado (interno e externo) e com a perda de ímpeto da atividade econômica. Entretanto, sobre esta fenomenologia mais próxima, incorpora-se, inegavelmente, aquilo que, no Capítulo 4, foi caracterizado como intervenções assimétricas dos governos dos diversos ciclos políticos, a partir da Primeira República, relacionados à reprodução de modos de intervenção que, ora sublimaram as suas funções políticas, ora extrapolaram seus papéis de agentes econômicos e de reguladores das imperfeições do

mercado. Assim, esta conjunção de fatores não obscurece o entendimento de que a descentralização política representou, com a capitulação dos Governos Militares, uma passagem de curso forçado. A qual, caindo nas esferas de estados e municípios, em termos de novas responsabilidades (conforme análises realizadas no Capítulo 5), revelou, num primeiro momento, uma saída para a crise de governabilidade, mas que não se apartou de um entendimento de que tais responsabilidades foram assumidas ante uma condição precarizada na transferência de recursos financeiros.

Os sinais que evidenciam uma preocupação localizada, (como observada nos municípios da RMR analisados no Capítulo 5), com a criação de instrumentos de gestão voltados para uma estrutura competitiva (que encerra, em teoria, aspectos positivos), descompensam-se ante sinalizações de que as alianças, os consórcios e convênios, entre outras formas de integração intermunicipal, não avançaram com o correr do tempo. Esta evidência sugere um aspecto depreciativo da competição municipalista no ambiente metropolitano, uma vez que o incremento da bagagem competitiva parece estar sendo exacerbado, em detrimento de ações marcadas pela cooperação institucional, para a solução de inúmeros problemas urbanos, gerados por uma sociedade metropolitana que frui um espaço onde as complementaridades e as funções utilitárias dos municípios não se prendem a linhas imaginárias e a circunscrições políticas.

Destacados os principais pontos a denotarem os acertos e as fragilidades do processo de descentralização política e seus impactos sobre as gestões urbanas, parece ser possível consolida-los e remetê-los a um contexto de visão mais ampla, que parece estar sendo olvidado ou eclipsado pela focalização objetiva, freqüentemente pontual e, em alguns casos, exitosa das experiências relativas à governança urbana. É, pois, com este sentimento de observação que avultam ser destacados os seguintes aspectos conclusivos de contextualização mais específica acerca da descentralização política e de seus reflexos sobre as gestões urbanas:

- no que se refere ao Poder Central, parece ficar claro que o curso das mudanças processadas a partir de 1988, conseguiu atenuar e reduzir os ecos de uma crise fiscal, na medida em que as procrastinações na adoção de remédios mais amargos (as reformas, em todos os seus matizes) recomendados na origem da citada crise, foram substituídos por arranjos, improvisos e arremedos de

reformas, que, se não resolveram o problema no todo, aos menos diluíram-no, com o repasse de responsabilidades e atribuições aos demais entes federados;

- os dispositivos constitucionais exclusivos colocados à disposição do Poder Central, em termos de criação e modificação de tributos de natureza financeira, vêm se constituindo num recurso extremo para conferir-lhe o poder de ampliação no arrecadar recursos não compartilhados com os estados e municípios e permitindo-lhe imprimir caráter postergatório às reformas;
- ao estabelecer uma concorrência clara com os demais entes federados por incrementos à sua receita tributária, a União vem ditando uma vantagem competitiva na formação de seus recursos, na proporção em que os mesmos se apóiam em fatos geradores (caso da CPMF) que propiciam uma expropriação da renda do contribuinte de natureza “*ex ante*” ( direta na fonte);
- o caráter pré-participatório da aludida arrecadação, representa para o conjunto da renda nacional uma redução dos recursos disponíveis aos contribuintes, o que de certa forma repercute na arrecadação dos demais tributos que se desfalcam da prerrogativa de arrecadação antecipada, porquanto tratam-se de tributos de natureza “*ex post*”, tal é o caso do IPTU para as arrecadações municipais;
- deste modo, é possível perceber um duplo impacto provocado pela política tributária da União: o primeiro relacionado ao próprio incremento da carga fiscal bruta sobre o nível da atividade econômica, de cunho restritivo à sua expansão; o segundo, relacionado a um estímulo à inadimplência fiscal e à reduzida efetividade da cobrança tributária de alguns tributos como o IPTU, que são, nesta perspectiva de redução da renda disponível do contribuinte, naturalmente postergados;
- a autonomia legal conferida aos estados e municípios para criar e alterar tributos nas suas áreas de competências também se dilui ante o poder superveniente da União para criar e alterar os seus tributos de natureza financeira e assim estabelecer pontos de inelasticidade à arrecadação tributária;
- em que se releve o fato dos volumes de recursos das transferências constitucionais terem se ampliado ao longo dos anos, tanto em termos globais, quanto em valores *per capita*, há que se considerar que esta evolução se

processa a taxas decrescentes, sinalizando uma trajetória oposta à tendência de arrecadação crescente nas receitas disponíveis à União;

- a este aspecto, alia-se uma constatação de que os volumes destes recursos distribuídos regionalmente a cada ano, vêm se reduzindo a olhos vistos para as regiões menos desenvolvidas, em termos relativos, o que também sinaliza para um recrudescimento de um quadro de desigualdades regionais, haja vista o caráter vinculado desta arrecadação ao ritmo diferenciado das atividades econômicas regionais;
- uma questão mais específica, refere-se ao fato de que uma expectativa declinante de destinação das transferências constitucionais, torna-se mais agravada quando se observa que elas, em valores *per capita*, estão apresentando incrementos menores a cada ano;
- por sua vez, a análise do comportamento das transferências voluntárias, que consistiria no entender deste estudo, de um instrumento de correção de desigualdades por parte do Poder Central, mostra uma propensão a privilegiar os municípios de regiões mais desenvolvidas;
- a função estabilizadora desempenhada pela União, demonstra, ao longo dos anos, ter o condão de impactar, positiva ou negativamente, a evolução do crescimento conduzido nas esferas locais, revelando o grande poder que as relações externas (FMI e credores internacionais) têm de afetar as gestões locais, desmentindo a força teórica que o incremento de autonomias administrativas e financeiras, na base local, teria de ampliar o grau de autonomia de receitas;
- também torna-se perceptível, no âmbito do Poder Central, uma tendência a uma maior disponibilidade de recursos globais e *per capita*, contrastada com uma tendência de redução relativa e absoluta da sua atividade funcional nas áreas de educação, de habitação e urbanismo e da cultura, e de expansão relativa nas áreas de saúde e saneamento e de assistência e previdência;
- tal comportamento parece estar se conduzindo para uma lógica de inanição da sociedade nacional, na proporção em que o papel (nitidamente assistencialista) do Poder Central se desloca para corrigir as perversidades mais prementes praticadas pelo sistema de mercado, olvidando os princípios basilares que dão



sustentação ao desenvolvimento social e econômico e governabilidade ao regime político instaurado. Ao tempo em que foca-se na preocupação de manter uma reserva substancial de recursos financeiros, destinada a cobrir eventuais desequilíbrios decorrentes de uma vinculação nervosa da economia brasileira aos ditames das relações políticas internacionais;

- no âmbito das esferas de poder mais localizado (municípios), os ganhos da descentralização parecem ser positivos naquelas questões mais desafiadoras à governança. Estimulando a exploração das competências e habilidades gestoras, palpáveis na observação (dos municípios metropolitanos analisados) de um extenso aparato de institutos e organismos criados com vistas ao desenvolvimento local;
- revéis a estes processos, porém, manifestam-se as dificuldades na busca e sustentação de uma qualidade material de governança estruturada num crescimento contínuo das suas receitas próprias e das originárias do compartilhamento constitucional; que limitam o alcance das expectativas depositadas na descentralização das iniciativas gestoras locais que se objetivam para a solução dos problemas da sociedade;
- outro ponto negativo nestas observações prende-se ao fato de tenderem a ser estimuladas práticas competitivas (clientelismo político) na concorrência aos recursos voluntários da União e a exacerbação do uso dos instrumentos de política pública local na concorrência pelos investimentos privados, via guerra fiscal;
- no tocante ao papel dos estados como supridores de recursos às esferas locais, há que se chamar a atenção para o fato de que a descentralização política tem operado de forma a impactar de forma desfavorável as suas finanças, uma vez que para efeito de receita final disponível, os recursos que estes recebem a título de transferências da União, não acrescem valor positivo àquela, em virtude de que repassam mais aos municípios do que recebem da União.

As conclusões, ora expostas, permitem a elaboração mais imbricada de suas interações enquanto elos a conformarem a existência do pacto federativo e da sociedade nacional, uma vez serem preocupantes os encaminhamentos dados ao processo de

descentralização política e institucional, à luz das informações e análises processadas. O sentimento de que, mais uma vez, os fatos possam apontar para a repetição de um movimento pendular, comum aos ciclos políticos republicanos no Brasil, no qual o ciclo novo surge com força inicial considerável, em seguida se arrefece e depois entra em crise, apresenta-se como potencialmente possível. Isto na medida em que, a percepção de evidências subjacentes aos aspectos mais exteriores a envolverem as expectativas positivas acerca da descentralização, seja deslustrada ou obscurecida por uma excessiva aposta na sua capacidade de transformar expectativas em resultados concretos. Este temor, além de representar a sensação repetida de perdas de rumo, comuns à história política do País, pode significar um duplo prejuízo para a nação brasileira. Primeiro porque se pode estar perdendo a chance de tirar o máximo proveito de um regime político essencialmente mais solto e mais criativo, ao nível de soluções locais. Segundo, porque as experiências políticas no Brasil são pródigas em demonstrar radicalizações, nos momentos em que uma crise de governabilidade se instaura.

A eliminação destas possibilidades parece se concentrar num grau adequado de coordenação política, capaz de corrigir os desequilíbrios que naturalmente se produzem num sistema onde predomina a delegação de competências e de autonomias relativas, estimuladoras de criatividade e de capacidade gerencial, mas igualmente perverso ao pender para processos excessivamente competitivos que culminam por eliminar a otimização dos ganhos sociais. Entretanto, a contextualização deste grau de coordenação não pode se prender a uma visão estrita de coordenação política, enquanto monitoramento das condições materiais de governança, uma vez que estas apenas dão visibilidade aos acontecimentos. Mas sim, de um concurso completo de determinações qualitativas e quantitativas presentes neste processo coordenativo, no qual o Poder Central tem que revelar o mais explicitamente possível a sua vigilância no tocante aos desdobramentos naturais dos cursos das reformas e das mudanças. Neste sentido, o conceito de coordenação política que se pretendeu dar ao longo deste estudo, guarda estreita relação com o conceito de responsabilização social (*responsiveness*) esperado dos governantes. Coordenação política por ser a palavra-chave ausente dos regimes políticos republicanos no Brasil, tal como se procurou demonstrar com o trabalho revisional processado nos capítulos iniciais

desta tese, avulta ser o requerimento necessário para a correção de rumos da trajetória política iniciada com a Constituição de 1988.

Cumprido, portanto, o reconhecimento de que as proposições defendidas neste estudo não desacreditam a descentralização política e institucional como uma alternativa capaz de reorientar a trajetória de desenvolvimento social e econômico do País, nem tampouco, podem ser entendidas como descredenciadoras do seu potencial resolutivo da crise. Prestaram-se, tão somente, a operarem como parâmetros de monitoramento da evolução deste processo. Cumprido esperar que o curso mais recente de complementações ao processo de reformas, relativo ao Governo de Luís Inácio “Lula” da Silva, mostre as correções de rumos que se fazem necessárias. E que demonstre a viabilidade de uma política fiscal mais conscienciosa e mais justa, capaz de equilibrar uma relação desigual a contrapor a indiscutível ampliação de autonomia dos gestores urbanos *vis a vis* a um quadro de indigência financeira que parece ameaçar o padrão de governança municipal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ARAÚJO**, Tania Bacelar. **Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro**. Rio de Janeiro – Editora REVAN: Fase, 2000, 392 p..

\_\_\_\_\_. **Crescimento Industrial do Nordeste: para quem e para quê?**, in Revista Pernambucana de Desenvolvimento, 8/1. Recife: CONDEPE, 1981.

**ARRETCHE**, Marta T.S.. **Mitos da Descentralização – Mais democracia e eficiência das políticas públicas?** “in” RBCS, N° 31, ano 11, páginas 44-66. São Paulo-SP, 1996.

**AZEVEDO**, Sérgio de. **Planejamento, Cidade e Democracia: Reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90**, “in” ORGANIZAÇÃO E SOCIEDADE, volume 5, N ° 13, EAUFBA. Salvador- Bahia, 1998.

**BAER**, Werner. **A economia Brasileira**. São Paulo, Editora Nobel, 1996, .

**BARAT**, Josef . **Introdução aos Problemas Urbanos Brasileiros- teoria, análise e formulação de políticas**. Rio de janeiro-RJ. Editora CAMPUS, 1979.

**BEHRING**, Elaine Rossetti. **Política Social no capitalismo tardio**. São Paulo-SP, Cortez Editora, 199 p. 1998.

**BOBBIO**, Norberto . **Igualdade e Liberdade**. Rio de Janeiro-RJ, EDIOURO, 2002.

**BONAVIDES**, Paulo; **ANDRADE**, Paes. **História Constitucional do Brasil**, Paz e Terra, 1990, Brasília

**BRASIL** . ABNT- Associação Brasileira de Normas Técnicas. Norma 6023:2002.

**BRASIL**. BNDES- Banco Federativo. **TERMÔMETRO DA DESCENTRALIZAÇÃO (ANUALIZADO) -1988/2002**. Distribuição da Receita Tributária Disponível e Arrecadada - Últimos 12 meses.

**BRASIL**. BNDES- Banco Federativo. **TERMÔMETRO DA DESCENTRALIZAÇÃO (ANUALIZADO) -1988/2002. TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS (MENSAL) -1988/2002**. Baixado do site < [www.federativo.gov.br](http://www.federativo.gov.br)>

**BRASIL**. BNDES- Banco Federativo. **TERMÔMETRO DA DESCENTRALIZAÇÃO (ANUALIZADO) -1988/2002. Distribuição da Receita Tributária Disponível e**

**Arrecadada - Últimos 12 meses Exclui a arrecadação da CPMF.** Baixado do site < [www.federativo.gov.br](http://www.federativo.gov.br)>

**BRASIL. CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL** (LEI n º 5172, de 25/10/1966), 22<sup>a</sup> edição. São Paulo-SP. Editora Saraiva, 1993.

**BRASIL. Constituição Brasileira de 1891**

**BRASIL. Constituição Brasileira de 1934.**

**BRASIL. Constituição Brasileira de 1946.**

**BRASIL. Constituição Brasileira de 1988**

**BRASIL. FINBRA-** Finanças do Brasil/ Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros, 1998. Banco de dados – download baixado do site < [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)>, tamanho: 8,92 Mb.

**BRASIL. FINBRA-** Finanças do Brasil/ Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros, 1999. Banco de dados – download baixado do site < [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)>, tamanho: 9,00Mb.

**BRASIL. FINBRA-** Finanças do Brasil/ Dados Contábeis dos Municípios Brasileiros, 2000. Banco de dados – download baixado do site < [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)>, tamanho: 9,82 Mb.

**BRASIL. FINBRA-** Finanças do Brasil/ Dados Contábeis, 2001. Banco de dados – download baixado do site < [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)>, tamanho: 10,5 Mb.

**BRASIL. FINBRA-** Finanças do Brasil/ Dados Contábeis, 2002. Banco de dados – download baixado do site < [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)>, tamanho: 14,60 Mb.

**BRASIL. FINBRA-** Finanças do Brasil/ Receitas e Despesas dos Municípios Brasileiros, 1989-1993. Banco de dados – download baixado do site < [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)>, tamanho: 15728 kb.

**BRASIL. FINBRA-** Finanças do Brasil/ Receitas e Despesas dos Municípios Brasileiros, 1994-1996. Banco de dados – download baixado do site < [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)>, tamanho: 13.928 kb.

**BRASIL. FINBRA- Finanças do Brasil/ Receitas e Despesas dos Municípios Brasileiros, 1997. Banco de dados – download baixado do site < [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)>, tamanho: 4.608 kb.**

**BRASIL. GOVERNO FEDERAL. DEMONSTRATIVO DE RECEITAS DA UNIÃO. Orçamento fiscal e de Seguridade- 1980-2003. Arquivo baixado do site < [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br) >.**

**BRASIL. GOVERNO FEDERAL. DEMONSTRATIVO DE RECEITAS DA UNIÃO. Orçamento fiscal e de Seguridade- 1980-2003. Sub-categorias de Receitas. Arquivo baixado do site < [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br) >.**

**BRASIL. GOVERNO FEDERAL. DEMONSTRATIVO DE RECEITAS DA UNIÃO. Orçamento fiscal e de Seguridade- 1980-2003. Grupos de despesas. Arquivo baixado do site < [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br) >.**

**BRASIL. GOVERNO FEDERAL. DESPESA DA UNIÃO POR FUNÇÃO. Orçamento fiscal e de Seguridade- 1980- 2003. Arquivo baixado do site < [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br) >.**

**BRASIL. ÍNDICE GERAL DE PREÇOS – Disponibilidade Interna / IGP- DI. Série 1946 a agosto de 2003. Arquivo baixado do site < [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) > .**

**BRASIL. PORTARIA INTERMINISTERIAL 117 (12 de novembro de 1998). Cria a rubrica “Encargos Especiais”.**

**BRASIL. Tesouro Nacional. Resultado do Governo Geral 1998,1999 e 2000. Arquivo baixado do site < [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br) >.**

**BRESCIANI, M. S..*Londres e Paris no século XIX- O espetáculo da Pobreza*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1994.**

**BRESSER, Luís C. (1994). *Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34.**

**BRESSER, Luís C.. *Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1994.**

**CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. São Paulo-SP, Editora Papirus, 1999.**

**CHESNAIS, François . Introdução Geral, “in” A Mundialização Financeira : gênese, custos e riscos, p.11-33. São Paulo- SP. Editora Xamã, 1999.**

**COHEN, Joshua. Igualitarismo, Internacionalização e Cidadania, p. 162-170, “in” RBCS, vol 13, n ° 44, 2000.**

**CONSULTOR JURIDICO. (jornal eletrônico). Dinheiro pelo ralo : avanço da evasão fiscal agrava as contas da Previdência, Terça-feira, 24 de fevereiro de 2004. Site < [www.conjur.uol.com.br](http://www.conjur.uol.com.br)>.**

**DECRETO n ° 83.740 (18/07/1979) “in” REFORMA ADMINISTRATIVA. São Paulo – SP. Editora ATLAS, 1992.**

**DECRETO-LEI n ° 200 (25/02/1967) “in” REFORMA ADMINISTRATIVA. São Paulo – SP. Editora ATLAS, 1992.**

**DINIZ, Eli . Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90, “in” DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. n ° 3, pp. 385 a 415, 1995.**

**DOBB, Maurice. A Evolução do Capitalismo. São Paulo-SP, Editora Abril, Coleção “Os Economistas”, 1983.**

**DUPAS, Gilberto. Economia Global e Exclusão Social: Pobreza, emprego Estado e o futuro do capitalismo. Editora Paz e Terra. São Paulo- SP, 2000.**

**DWECK, Ruth Helena. (1996). A Relação Público –Privado e a Intervenção Estatal,**

**FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A Teoria da Escolha Racional na Teoria Política : conceitos de racionalidade em teoria política, “in” RBCS, vol.16, n ° 45, fevereiro de 2001.**

**FIORI, José Luís. Sistema Mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano “in” Polarização Mundial e Crescimento. Petrópolis-RJ, 2001.**

**\_\_\_\_\_. O vôo do besouro. Rio de Janeiro-RJ, Editora Record, 2003.**

**FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1961.**

**FUSFELD, Daniel R. . A Era do economista. São Paulo – SP. Editora Saraiva, 2001.**

**GALVÃO DE SOUZA**, João P. **Iniciação à Teoria do Estado**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2ª ed., 1976, p. 62.

**GIAMBIAGI**, Fabio; **ALÉM**, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro-RJ. Editora Campus, 2000.

**GIDDENS**, Anthony (2001). **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da sócio-democracia**. Ed. Record. Rio de Janeiro-RJ.

\_\_\_\_\_. **As conseqüências da Modernidade**. Ed. UNESP. São Paulo- SP, 1991.

**GONÇALVES**, Reinaldo (1999). **Globalização e Desnacionalização**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

**GREMAUD**, Amaury P. ; **SAES**, Flávio A . M . de; **JÚNIOR**, Rudinei T.. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo, Editora Atlas S. A, 1997.

**GUIMARÃES NETO**, Leonardo. **Introdução à Formação Econômica do Nordeste**. Recife, FUNDAJ, Editora Massangana, 1989.

**GUTMANN**, Robert. **As Mutações do Capital Financeiro**, “in” **A Mundialização Financeira : gênese, custos e riscos**, p.61- 85. São Paulo- SP. Editora Xamã, 1999.

**HABERMAS**, Jurgem.. **Aprés L’État-Nation: une nouvelle contellation politique**. Paris : Fayard, 2000, 153 p.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro**. São Paulo-SP: Edições Loyola,2002.

**HARVEY**, David. **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo. Ed. Loyola, 2000.

\_\_\_\_\_. **Do Gerenciamento ao Empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**, “in” **ESPAÇO E DEBATES**, N° 39, 1996.

**HEILBRONER**, Robert. **O capitalismo do Século XXI**. Jorge Zahar Editores. Rio de Janeiro-RJ, 1994.

**HILLIER**, Bill. **The Nature of the Artificial: the Contingent and the Necessary in Spatial Form in Architecture**. Geoforum, volume 16, number 2, 1985.

**HOBBSBAWM**, Eric J. . **Nações e Nacionalismo desde 1780**. Ed. Paz e Terra. São Paulo-SP, 1998.

**IBAM**, **A República Velha: O Município como Instrumento do Coronelismo Estadual**. Site do IBAM.



**KOSIK, Karel . Dialética do Concreto**, p.p 33-53. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1977

**KURZ, Robert. O colapso da modernização**. Ed.Paz e Terra. São Paulo-SP, 1999.

**LEAL, Suely Maria Ribeiro \_\_\_\_LEAL\_\_\_\_**. Modelos de Descentralização Política na Gestão Local : os novos formatos na década de 90 (p.86-125) “in” Relação Público/Privado: do local ao global. Norma Lacerda de Melo e Sueli Maria Ribeiro Leal (org.s). Recife, Editora universitária, 1996, 303 p..

\_\_\_\_\_. O fetiche da participação popular(no prelo).

\_\_\_\_\_. “**A outra face da crise do estado de bem estar social; neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade de trabalho**”. Cadernos de Pesquisa NEPP, N° 13, 1990.

**LEFÉVRE, Christian. Programme “L’identité europeenne en question”: nouveaux territoires politiques, acteurs économiques. Organisée en Métropole Européenne “Rapport Finale”**. Lattes, ESA, 7082, septembre/2000

**LEVINE, David M. ; BERENSON, Mark L. ; STEPHAN, David. Estatística : teoria e aplicações**. Rio de Janeiro – RJ. Livros Técnicos e Científicos Editora, 2000.

**MAIA, Jayme de M. . Economia Internacional e Comércio Exterior**. São Paulo-SP . Editora ATLAS, 2001.

**MANDEL, Ernest. O capitalismo tardio**. Ed.Abril Cultural.São Paulo-SP. Coleção “Os Economistas”, 1982.

**MARSHALL, Alfred (1982). Princípios de Economia**. São Paulo-SP, Editora Abril, Coleção “Os Economistas”, volumes 1 e 2.

**MARTES, Ana Cristina B.; ARRETCHE, Marta; MELO, Marcus André B. C.; RIBEIRO, Paula Miranda.. Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários**. Campinas-SP. NEPP- Núcleo de Políticas Públicas. Obra mimeografada, 1999

**MARX, Karl . O CAPITAL**, v .I, t. 2, p. 293-294. **ED. ABRIL CULTURAL, 1984**.

**MARX, Karl. O CAPITAL**, v. III, t. 1, p.182. **ED. ABRIL CULTURAL, 1984**

**MARX, Karl. O capital, volume I, tomo 1** . São Paulo: Abril Cultural. Coleção “Os Economistas”, 1982.

**MELO, Marcus André. Estado, Capital e Política Urbana na Formação Social Brasileira: uma interpretação histórico-metodológica.** Dissertação de Mestrado. Recife: UFPE, Biblioteca Central, 1982.

\_\_\_\_\_.Marcus André (1993). **A ideologia municipalista e a genealogia da moderna gestão urbana no Brasil, 1920-1974**, “in” 17 ° ENANPAD . ANPAD, volume 4, pp. 182-194,1993,. Salvador-BA.

\_\_\_\_\_.Marcus André (1996). **Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização?** “in” SÃO PAULO EM PERSPECTIVA. São Paulo-SP,1996.

\_\_\_\_\_. Marcus André(1991). **“Entre Estado e mercado: mudanças estruturais na esfera pública e a questão urbana”**. Espaço e Debates, n ° 32, pp.73-79. São Paulo, NERU,1991.

**ORENSTEIN, Luiz (1998).** A estratégia da ação coletiva. IUPERJ/UCAM. Ed. RevanPolíticas Sociais no Brasil: Descentralização em Um Estado Federativo. “in” RBCS, N° 40, vol.14, ano 14, São Paulo-SP, 1999.

**PRESTES, Maria L. de M..** A pesquisa e a construção do conhecimento científico: do planejamento aos textos. Da escola à academia. Catanduva- SP, Editora Respel, 2002.

**PRÉTECEILLE, Edmond. Cidades globais e segmentação social**, in José Luís Ribeiro (org.), **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

**REZENDE, Fernando (1997). Federalismo Fiscal: Novo Papel para Estados e Municípios, 1997.** Artigo recolhido de site na INTERNET.

**ROLNIK, Raquel (1994), Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas**, in José Luís Ribeiro (org.), Globalização,Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

**SANTOS, Maria H. de Castro. Governabilidade e governança: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituente.** 1996

**SANTOS, Wanderley G. dos .Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática.** Rio de Janeiro-RJ, Editora Rocco, 1998.

**SASSEN, Saskia . As cidades na economia mundial.** São Paulo: Studio, 1998.

**SASSEN, Saskia. A Cidade Global**, Belo Horizonte. Palestra sobre as cidades e espaço, proferida com base no livro da autora, *The Global City* New York, London, Tokyo. Princeton University Press, 1991, pp. 187-202, 1991.

**SAY, Jean Baptiste. Tratado de Economia Política**. São Paulo –SP . Editora Abril. **Coleção “Os Economistas”**, 1983.

**SEN, Amartya . Sobre ética e economia**. Editora Companhia das Letras. São Paulo-SP, 1999

**SEN, Amartya .Desigualdade Reexaminada**. Editora Record. Rio de Janeiro- RJ, 2001.

**SILVA, João Antônio da. A descentralização na Carta de 1988 e seus impactos financeiros sobre os municípios: o caso da RMR**. Dissertação de Mestrado. UFPE/MDU/CAC. Recife,1998, 212 p..

**SILVA, Lino M. da. Contabilidade Governamental – um enfoque administrativo**. São Paulo-SP. Editora ATLAS. 3<sup>a</sup> edição, 1996.

**SINGER, Paul. Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. Ed. Companhia Editora Nacional, São Paulo-SP, 1977.

**SKIDMORE, Thomas E.. Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco**.Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

**SOUZA, Celina. Relações intergovernamentais e Reforma da Administração Pública “in” Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**, Marcus André Melo (Org.), Editora Massangana, Fundação Joaquim Nabuco, 1999, p.199-221.

**STORPER, Michael. Desenvolvimento Territorial na Economia do Aprendizado**, in José Luís Ribeiro (org.), **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

**UNAFISCO SINDICAL. Sindicato Nacional dos Auditores da Receita Federal. Página baixada do site < [www.unafisco.org.br](http://www.unafisco.org.br)> , no dia 24/02/2004.**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Normas de dissertações de mestrado e teses de doutorado. Maio de 2001.**

**WAINWRIGHT, Hilary. Uma resposta ao neoliberalismo: argumentos para uma nova esquerda.** Rio de Janeiro-RJ. Editora Jorge Zahar Editores, 1998.

**WALRAS, Leon. . Compêndio dos Elementos de Economia Política Pura.** São Paulo-SP, Editora Abril, Coleção “Os Economistas”, 1983.

## **ANEXOS**

## **ANEXO 1**

- 1.1 – CARGA TRIBUTÁRIA**
- 1.2 – PIB (IPEADATA)**
- 1.3 – POPULAÇÃO**
- 1.4 – INFORMAÇÕES BNDES/Banco Federativo**
- 1.5 – INFORMAÇÕES STN/MF (Receitas, despesas, despesas por funções e programas)**

Data	_Carga trib - total - Anual - (% PIB) - Scn_CARGATY	_C. tribut - munic	_C. trib - previdência	_NFSP	_C. trib - mun. Liq
1990	29,60	0,85	8,02		
1991	24,43	0,99	6,10		
1992	24,96	1,25	6,01		
1993	25,30	0,77	6,74		
1994	27,90	1,00	5,63		
1995	28,44	1,38	5,92		2,82
1996	28,63	1,38	7,13		3,15
1997	28,58	1,42	6,01		4,14
1998	29,33	1,49	7,37		4,32
1999	31,07	1,48	7,34		4,73
2000	31,61	1,39	7,12		4,24
2001	33,36	1,42	7,38		4,54

GRÁFICO XIV - Evolução das Cargas Fiscais Bruta e Líquida da União sobre o PIB

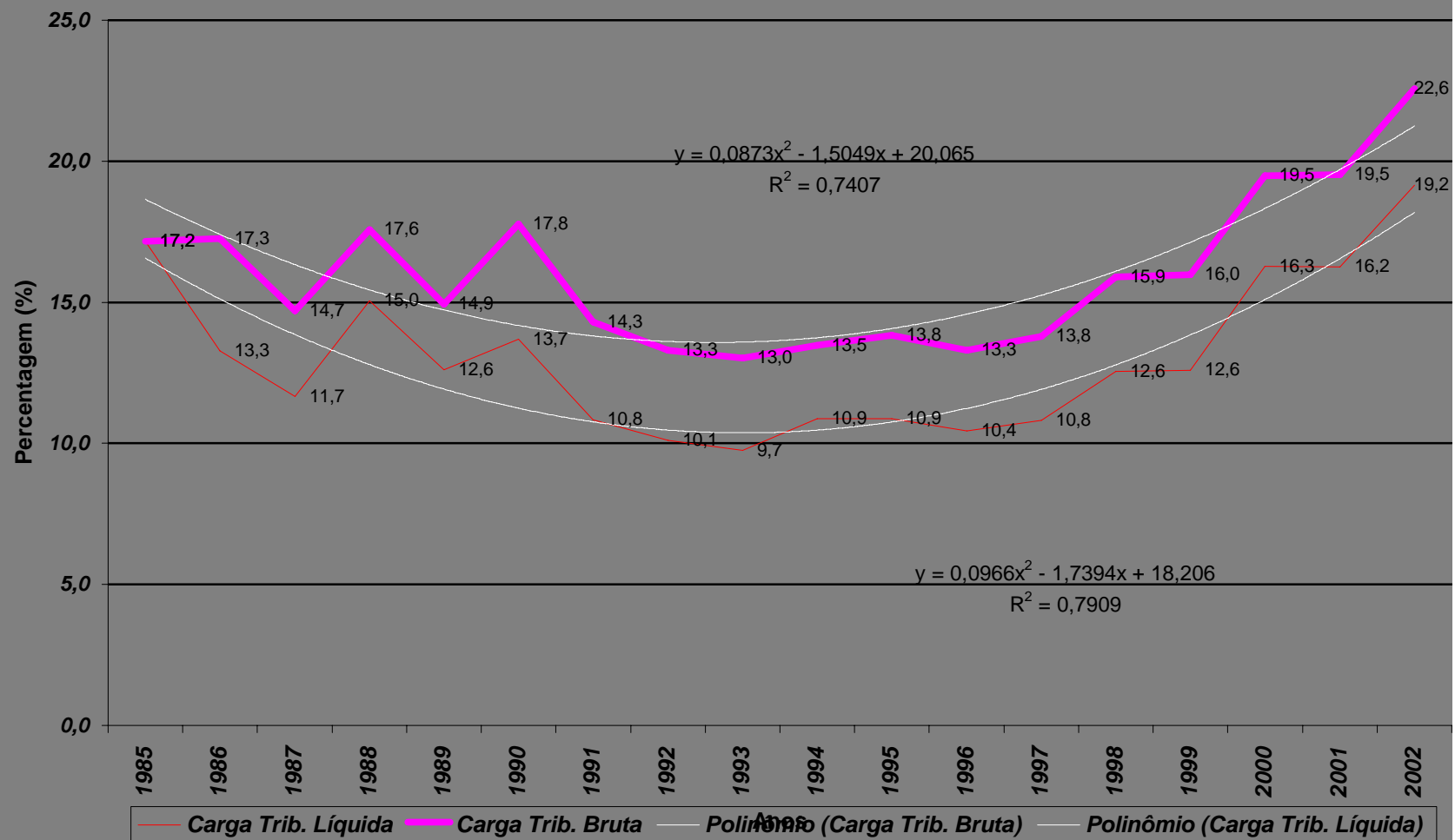
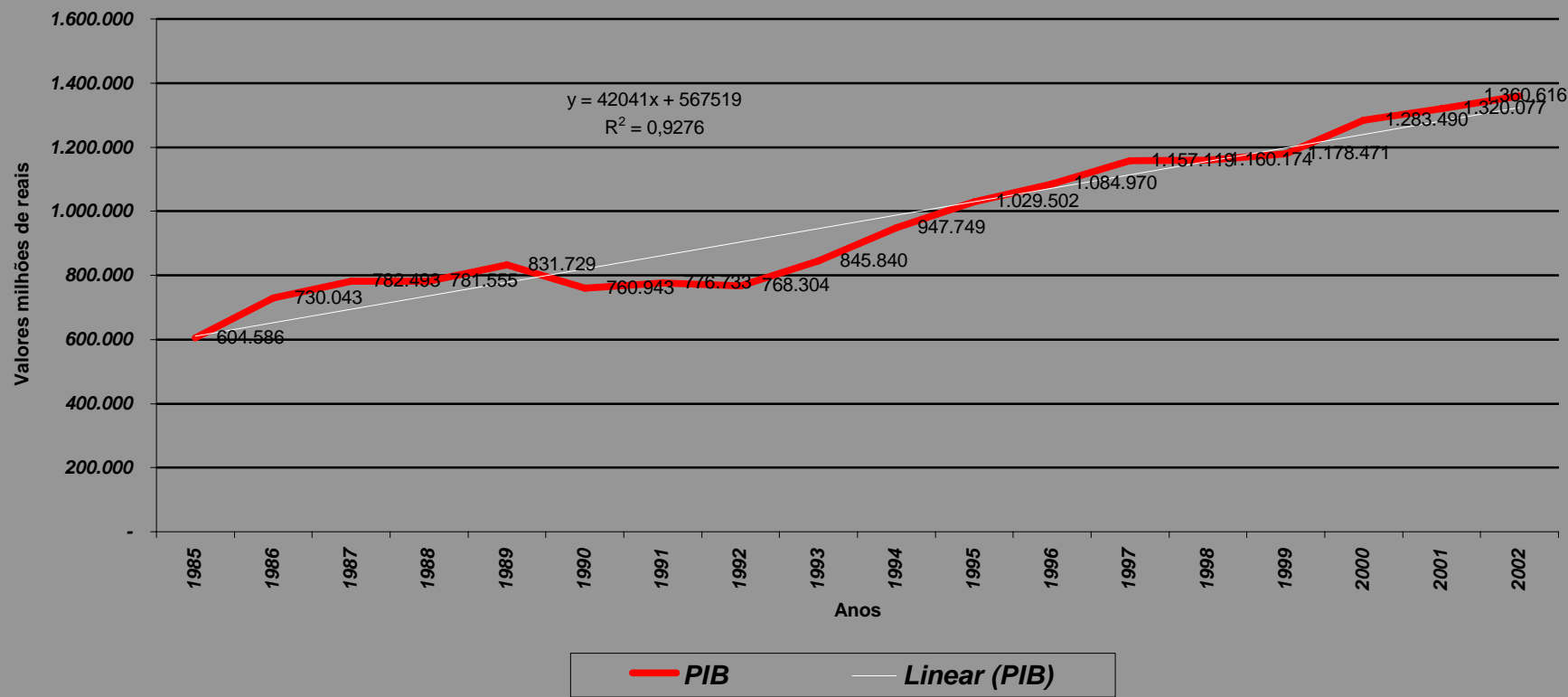




GRÁFICO XIII - Evolução do PIB do Brasil



Período	PIB - Anual - R\$(mil) - IBGE SCN/Cont. Anual - SCN_PIBN	PIB (preços 2002) - Anual - R\$ valor real(mil) - IPEA - GAC_PIB
1947	6,49455E-08	78936420,47
1948	7,53818E-08	86593253,25
1949	8,79273E-08	93260933,75
1950	1,024E-07	99602677,25
1951	1,26873E-07	104483208,4
1952	1,492E-07	112110482,6
1953	0,000000178	117379675,3
1954	2,44145E-07	126535290
1955	2,96255E-07	137670395,5
1956	3,74182E-07	141662837
1957	4,54364E-07	152570875,4
1958	5,65455E-07	169048530
1959	8,43491E-07	185615285,9
1960	1,15716E-06	203063122,8
1961	1,69189E-06	220526551,4
1962	2,70989E-06	235081303,8
1963	4,86393E-06	236491791,6
1964	9,53222E-06	244532512,5
1965	1,55135E-05	250401292,8
1966	2,28324E-05	267178179,4
1967	3,01029E-05	278399663
1968	4,18804E-05	305682829,9
1969	5,50545E-05	334722698,8
1970	7,06601E-05	369533859,4
1971	9,39259E-05	411449796,9
1972	0,000126029	460578334,9
1973	0,000186122	524915241,1
1974	0,000270959	567716508
1975	0,000381643	597048427,8
1976	0,000594168	658288458,4
1977	0,000906537	690770570,6
1978	0,001315362	725101161,2
1979	0,002167722	774114810,1
1980	0,004548293	845333372,7
1981	0,008733014	809406704,3
1982	0,017702079	816124780
1983	0,039776849	792212323,9
1984	0,126504005	834991789,4
1985	0,475534042	900538644,9
1986	1,273683928	967988989,4
1987	4,037805735	1002159001
1988	29,37563025	1001557705
1989	425,5953104	1033206929
1990	11548,79455	988262427,4
1991	60285,99927	998463169,2
1992	640958,7676	993030810,2
1993	14097114,18	1041934499
1994	349204679	1102917575
1995	646191517	1149502537
1996	778886727	1180063093
1997	870743034	1218667546
1998	914187877	1220275166
1999	973845966	1229860109
2000	1101255078	1283490222
2001	1200060364	1301655062
2002	1321490497	1321490497

Período	População residente - 1º de julho - Anual - Pessoa - IBGE Outras/Pop - DEPIS_POP	PIB per capita (preços 2002) - Anual - R\$ valor real - IPEA - GAC_PIBCAPR
1956	62126907	2280,217121
1957	64048509	2382,114398
1958	66017226	2560,673028
1959	68026671	2728,566358
1960	70070457	2897,98485
1961	72144345	3056,740641
1962	74252681	3165,963849
1963	76401963	3095,362767
1964	78598686	3111,152679
1965	80849345	3097,134464
1966	83160437	3212,803937
1967	85538456	3254,672529
1968	87989899	3474,06729
1969	90521261	3697,724657
1970	93139037	3967,550786
1971	95845838	4292,829041
1972	98628720	4669,819652
1973	101470856	5173,064088
1974	104355419	5440,220675
1975	107265581	5566,076482
1976	110184512	5974,419149
1977	113095385	6107,858164
1978	115981372	6251,876044
1979	118825645	6514,711619
1980	121611375	6951,104472
1981	124340289	6509,609322
1982	127065457	6422,868963
1983	129774285	6104,540078
1984	132457926	6303,82654
1985	135105916	6665,427181
1986	137709651	7029,202255
1987	140263693	7144,821153
1988	142763545	7015,500388
1989	145206942	7115,410011
1990	147593859	6695,823485
1991	149926149	6659,699965
1992	152226988	6523,355834
1993	154512692	6743,358657
1994	156775230	7035,024441
1995	159016334	7228,83309
1996	161247046	7318,354799
1997	163470521	7454,968264
1998	165687517	7364,919144
1999	167909738	7324,531163
2000	170143121	7543,591619
2001	172385826	7550,824175
2002	174632960	7567,245593

## **DESPESAS**

GOVERNO FEDERAL

**DESPESA DA UNIÃO POR FUNÇÃO**

ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

1980 A 1999

Unidades Monetárias em milhares

FUNÇÃO	1980 (Cr\$)		1981 (Cr\$)		1982 (Cr\$)	
	Dotação	Execução	Dotação	Execução	Dotação	Execução
LEGISLATIVA	9.733.710	9.691.964	16.824.575	16.686.394	37.773.973	37.389.073
JUDICIÁRIA	9.548.374	9.329.992	19.365.887	19.089.127	48.611.220	47.776.966
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	256.369.608	250.998.078	384.143.790	372.361.028	666.292.480	663.319.177
AGRICULTURA	96.754.932	96.216.337	120.904.131	101.319.420	277.787.555	256.719.934
COMUNICAÇÕES	15.089.169	12.932.713	33.275.625	32.800.732	59.617.729	59.448.582
DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	107.079.576	106.438.621	215.886.902	200.476.402	487.392.890	482.304.268
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	194.441.811	183.619.900	329.839.890	321.930.511	699.325.779	685.453.963
EDUCAÇÃO E CULTURA	100.619.623	100.429.450	269.145.609	265.124.848	576.860.064	571.031.558
ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	48.038.573	42.681.525	174.618.261	174.285.506	316.996.422	310.962.519
HABITAÇÃO E URBANISMO	3.540.293	3.537.701	8.607.747	8.141.065	16.555.182	13.661.431
INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS	32.932.338	28.004.660	55.895.529	55.027.435	136.795.321	136.402.789
RELAÇÕES EXTERIORES	6.349.581	6.331.521	14.530.797	14.395.699	35.948.471	33.402.510
SAÚDE E SANEAMENTO	28.976.154	28.847.616	60.684.419	58.936.640	133.469.824	132.352.172
TRABALHO	5.551.562	5.408.314	10.602.947	9.514.697	21.336.257	20.623.387
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	150.446.896	145.931.147	341.074.080	338.197.705	619.053.493	610.138.216
TRANSPORTE	174.522.950	160.594.539	279.742.834	266.608.672	565.073.288	558.785.541
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	14.691	0	628.698	0	14.845.667	0
<b>TOTAL</b>	<b>1.240.009.841</b>	<b>1.190.994.078</b>	<b>2.335.771.721</b>	<b>2.254.895.881</b>	<b>4.713.735.615</b>	<b>4.619.772.086</b>

Fonte até 1986: Balanço Geral da União - STN/CCONT/GEINC

Fonte a partir de 1987: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

NOTAS: a) No período de 1980 a 1992, o critério de abrangência é Gestão Tesouro Nacional.

b) No período de 1993 a 1999, a abrangência é Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

c) Estão excluídas as Transferências Intragovernamentais.

d) No período de 1994 a 1999 estão excluídos os valores de refinanciamento da dívida.

e) ATÉ 27/02/86 = CRUZEIRO

DE 28/02/86 A 15/01/89 = CRUZADO (Cz\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)

DE 16/01/89 A 15/03/90 = CRUZADO NOVO (NCz\$ 1,00 = Cz\$ 1.000,00)

DE 16/03/90 A 31/07/93 = CRUZEIRO (Cr\$ 1,00 = NCz\$ 1,00)

DE 01/08/93 A 30/06/94 = CRUZEIRO REAL (CR\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)

A PARTIR DE 01/07/94 = REAL (R\$ 1,00 = CR\$ 2.750,00)

GOVERNO FEDERAL  
**DESPESA DA UNIÃO POR FUNÇÃO**  
 ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
 1983 a 1985

FUNÇÃO	1983 (Cr\$)		1984 (Cr\$)		1985 (Cr\$)	
	Dotação	Execução	Dotação	Execução	Dotação	Execução
LEGISLATIVA	94.499.831	94.219.769	319.747.879	312.697.858	1.542.220.323	1.539.679.305
JUDICIÁRIA	91.024.729	89.654.091	277.949.038	272.432.289	1.503.765.394	1.468.382.484
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	2.489.165.639	2.482.551.416	5.821.913.079	5.799.127.308	20.169.488.168	19.991.185.413
AGRICULTURA	722.035.075	680.474.346	1.537.816.288	1.489.762.056	4.884.606.007	4.581.619.682
COMUNICAÇÕES	95.484.189	95.121.403	114.804.762	113.832.259	534.851.226	525.930.185
DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	1.132.878.472	1.108.087.155	3.687.982.183	3.524.358.842	12.309.533.092	12.170.993.328
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	1.560.470.768	1.527.983.971	5.224.343.277	4.965.831.058	26.254.810.724	24.663.956.755
EDUCAÇÃO E CULTURA	1.141.188.873	1.133.493.046	3.551.210.638	3.482.286.083	17.083.246.884	16.771.237.825
ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	583.450.438	553.598.526	2.602.608.879	2.600.215.345	4.363.675.453	4.171.393.459
HABITAÇÃO E URBANISMO	36.556.017	23.729.273	186.965.639	168.635.919	473.106.992	411.990.394
INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS	174.153.730	173.096.482	413.887.489	408.055.827	967.523.377	866.166.615
RELAÇÕES EXTERIORES	104.121.976	104.005.567	325.449.800	320.148.598	1.381.526.687	1.343.834.042
SAÚDE E SANEAMENTO	268.747.067	265.787.526	887.113.716	851.611.641	4.326.235.844	4.246.226.659
TRABALHO	52.111.481	48.177.539	144.728.175	139.507.986	718.654.773	652.823.907
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	1.407.314.253	1.396.192.885	4.293.360.596	4.239.849.062	17.616.199.325	17.047.153.455
TRANSPORTE	1.373.485.808	1.328.412.329	5.342.628.543	5.128.863.415	20.763.864.757	19.973.270.749
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	3.888.479	0	79.708.593	0	3.730.159	0
<b>TOTAL</b>	<b>11.330.576.825</b>	<b>11.104.585.324</b>	<b>34.812.218.574</b>	<b>33.817.215.546</b>	<b>134.897.039.185</b>	<b>130.425.844.257</b>

Fonte até 1986: Balanço Geral da União - STN/CCONT/GEINC

Fonte a partir de 1987: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

NOTAS: a) No período de 1980 a 1992, o critério de abrangência é Gestão Tesouro Nacional.

b) No período de 1993 a 1999, a abrangência é Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

c) Estão excluídas as Transferências Intragovernamentais.

e) ATÉ 27/02/86 =  
 CRUZEIRO  
 DE 28/02/86 A  
 15/01/89 = CRUZADO  
 (Cr\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)  
 DE 16/01/89 A  
 15/03/90 = CRUZADO  
 NOVO (NCr\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)  
 DE 16/03/90 A  
 31/07/93 = CRUZEIRO  
 (Cr\$ 1,00 = NCr\$ 1,00)  
 DE 01/08/93 A  
 30/06/94 = CRUZEIRO  
 REAL (CR\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)

GOVERNO FEDERAL  
**DESPESA DA UNIÃO POR FUNÇÃO**  
 ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
 1980 A 1999

Unidades Monetárias em milhares

FUNÇÃO	1984 (Cr\$)		1985 (Cr\$)		1986 (Cz\$)	
	Dotação	Execução	Dotação	Execução	Dotação	Execução
LEGISLATIVA	319.747.879	312.697.858	1.542.220.323	1.539.679.305	3.690.062	3.685.816
JUDICIÁRIA	277.949.038	272.432.289	1.503.765.394	1.468.382.484	5.416.203	5.288.495
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	5.821.913.079	5.799.127.308	20.169.488.168	19.991.185.413	170.515.414	163.331.449
AGRICULTURA	1.537.816.288	1.489.762.056	4.884.606.007	4.581.619.682	39.871.148	38.988.909
COMUNICAÇÕES	114.804.762	113.832.259	534.851.226	525.930.185	3.283.195	3.280.210
DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	3.687.982.183	3.524.358.842	12.309.533.092	12.170.993.328	37.042.962	35.700.813
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	5.224.343.277	4.965.831.058	26.254.810.724	24.663.956.755	79.958.028	75.778.362
EDUCAÇÃO E CULTURA	3.551.210.638	3.482.286.083	17.083.246.884	16.771.237.825	61.778.422	57.561.927
ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	2.602.608.879	2.600.215.345	4.363.675.453	4.171.393.459	21.556.263	21.515.949
HABITAÇÃO E URBANISMO	186.965.639	168.635.919	473.106.992	411.990.394	5.275.204	5.244.552
INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS	413.887.489	408.055.827	967.523.377	866.166.615	19.248.211	19.196.300
RELAÇÕES EXTERIORES	325.449.800	320.148.598	1.381.526.687	1.343.834.042	3.549.450	3.464.443
SAÚDE E SANEAMENTO	887.113.716	851.611.641	4.326.235.844	4.246.226.659	17.113.519	15.757.099
TRABALHO	144.728.175	139.507.986	718.654.773	652.823.907	2.488.106	2.443.469
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	4.293.360.596	4.239.849.062	17.616.199.325	17.047.153.455	44.731.676	44.588.247
TRANSPORTE	5.342.628.543	5.128.863.415	20.763.864.757	19.973.270.749	61.027.271	52.282.671
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	79.708.593	0	3.730.159	0	407.957	0
<b>TOTAL</b>	<b>34.812.218.574</b>	<b>33.817.215.546</b>	<b>134.897.039.185</b>	<b>130.425.844.257</b>	<b>576.953.091</b>	<b>548.108.711</b>

Fonte até 1986: Balanço Geral da União - STN/CCONT/GEINC

DE 28/02/86 A 15/01/89 =  
 CRUZADO (Cz\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)  
 DE 16/01/89 A 15/03/90 =  
 CRUZADO NOVO (NCz\$ 1,00 = Cz\$ 1.000,00)

Fonte a partir de 1987: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

NOTAS: a) No período de 1980 a 1992, o critério de abrangência é Gestão Tesouro Nacional.

b) No período de 1993 a 1999, a abrangência é Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

c) Estão excluídas as Transferências Intragovernamentais.

d) No período de 1994 a 1999 estão excluídos os valores de refinanciamento da dívida.

A PARTIR DE 01/07/94 = REAL (R\$ 1,00 = CR\$ 2.750,00)

DE 16/03/90 A 31/07/93 =  
 CRUZEIRO (Cr\$ 1,00 = NCz\$ 1,00)  
 DE 01/08/93 A 30/06/94 =  
 CRUZEIRO REAL (CR\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)

e) ATÉ 27/02/86 = CRUZEIRO



MINISTÉRIO DA FAZENDA



GOVERNO FEDERAL  
**DESPESA DA UNIÃO POR FUNÇÃO**  
 ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
 1980 A 1999

FUNÇÃO	1987 (Cz\$)		1988 (Cz\$)		1989 (NCz\$)	
	Dotação	Execução	Dotação	Execução	Dotação	Execução
LEGISLATIVA	14.054.864	13.998.616	128.187.318	128.015.716	2.273.555	2.272.808
JUDICIÁRIA	17.158.967	16.421.139	138.302.953	133.930.796	4.399.036	4.119.546
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	234.108.310	230.972.056	4.816.633.272	4.747.923.440	369.219.742	358.816.676
AGRICULTURA	195.955.308	192.923.812	1.455.318.712	1.369.183.096	10.320.038	10.222.552
COMUNICAÇÕES	5.408.713	5.349.634	30.688.539	30.408.173	438.080	408.986
DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	130.880.209	111.986.302	1.246.437.694	1.175.696.794	21.193.734	18.931.780
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	202.614.397	191.264.611	1.645.014.715	1.512.748.431	23.308.629	23.093.413
EDUCAÇÃO E CULTURA	215.734.294	212.157.180	1.709.740.002	1.674.999.532	24.748.201	24.285.628
ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	82.427.709	79.937.146	740.496.613	718.062.954	6.331.701	5.631.322
HABITAÇÃO E URBANISMO	30.195.136	29.994.281	277.934.922	266.443.664	633.962	468.778
INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS	106.831.877	106.712.804	905.965.243	836.309.410	4.690.810	4.642.185
RELAÇÕES EXTERIORES	11.508.981	4.873.524	106.238.391	30.782.500	1.086.510	504.609
SAÚDE E SANEAMENTO	61.396.570	58.956.924	430.522.981	421.444.842	9.151.563	8.847.399
TRABALHO	10.740.391	10.601.925	84.469.814	79.216.369	2.129.532	2.068.734
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	147.720.356	142.847.633	1.556.910.369	1.392.929.697	46.513.440	43.490.785
TRANSPORTE	228.630.451	206.102.011	1.466.649.755	1.339.830.724	23.270.863	22.076.813
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	1.381.915	0	3.012.661	0	13.684	0
<b>TOTAL</b>	<b>1.696.748.448</b>	<b>1.615.099.598</b>	<b>16.742.523.954</b>	<b>15.857.926.138</b>	<b>549.723.080</b>	<b>529.882.014</b>

**Fonte até 1986: Balanço Geral da União - STN/CCONT/GEINC**

Fonte a partir de 1987: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

NOTAS: a) No período de 1980 a 1992, o critério de abrangência é Gestão Tesouro Nacional.

b) No período de 1993 a 1999, a abrangência é Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

c) Estão excluídas as Transferências Intragovernamentais.

d) No período de 1994 a 1999 estão excluídos os valores de refinanciamento da dívida.

e) ATÉ 27/02/86 = CRUZEIRO

DE 28/02/86 A 15/01/89 = CRUZADO (Cz\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)



DE 16/01/89 A 15/03/90 = CRUZADO NOVO (NCz\$ 1,00 = Cz\$ 1.000,00)

DE 16/03/90 A 31/07/93 = CRUZEIRO (Cr\$ 1,00 = NCz\$ 1,00)

DE 01/08/93 A 30/06/94 = CRUZEIRO REAL (CR\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)

A PARTIR DE 01/07/94 = REAL (R\$ 1,00 = CR\$ 2.750,00)



MINISTÉRIO DA FAZENDA



GOVERNO FEDERAL  
**DESPESA DA UNIÃO POR FUNÇÃO**  
ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
1980 A 1999

Unidades Monetárias em milhares

FUNÇÃO	1990 (Cr\$)		1991 (Cr\$)		1992 (Cr\$)	
	Dotação	Execução	Dotação	Execução	Dotação	Execução
LEGISLATIVA	50.465.296	50.039.967	244.371.236	243.703.616	2.071.390.356	2.061.528.742
JUDICIÁRIA	99.662.102	96.331.234	461.826.844	456.813.626	5.111.037.705	4.910.249.580
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	15.864.743.759	15.545.933.209	24.221.575.555	19.413.622.929	522.723.882.651	355.338.687.527
AGRICULTURA	473.930.949	418.621.978	3.223.359.275	2.011.310.257	23.082.284.687	15.796.382.232
COMUNICAÇÕES	7.745.505	7.399.686	21.224.736	20.123.654	186.615.729	186.597.966
DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	405.740.024	481.199.775	1.830.648.707	2.034.831.510	17.163.373.518	17.183.391.922
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	1.067.142.717	1.067.840.533	5.338.325.188	4.666.068.320	55.422.443.725	54.457.823.504
EDUCAÇÃO E CULTURA	532.254.131	507.593.163	2.112.312.296	1.906.489.134	17.796.676.503	16.807.567.235
ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	36.802.239	35.437.191	229.784.917	179.346.064	2.375.284.519	2.036.557.452
HABITAÇÃO E URBANISMO	14.522.106	9.429.551	173.736.589	93.011.615	639.053.398	276.482.260
INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS	110.591.512	90.631.100	695.641.735	313.909.499	5.856.036.305	1.557.856.385
RELAÇÕES EXTERIORES	23.746.003	38.820.173	121.962.105	265.165.873	1.644.495.907	1.309.675.702
SAÚDE E SANEAMENTO	224.980.759	167.556.086	4.698.684.723	2.822.596.623	40.178.199.140	33.351.295.048
TRABALHO	347.391.411	338.085.665	1.610.266.010	1.408.619.278	15.359.806.909	15.142.585.484
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	2.500.898.543	2.479.494.515	11.448.656.586	8.925.845.582	103.003.820.604	99.259.454.778
TRANSPORTE	248.791.603	245.977.337	1.250.008.066	1.127.765.551	10.395.321.090	10.101.279.399
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	4.674.448	0	60.465.765	0	86.911.921	0
<b>TOTAL</b>	<b>22.014.083.107</b>	<b>21.580.391.163</b>	<b>57.742.850.333</b>	<b>45.889.223.131</b>	<b>823.096.634.667</b>	<b>629.777.415.216</b>

Fonte até 1986: Balanço Geral da União - STN/CCONT/GEINC

Fonte a partir de 1987: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

NOTAS: a) No período de 1980 a 1992, o critério de abrangência é Gestão Tesouro Nacional.

b) No período de 1993 a 1999, a abrangência é Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

c) Estão excluídas as Transferências Intragovernamentais.

d) No período de 1994 a 1999 estão excluídos os valores de refinanciamento da dívida.

e) ATÉ 27/02/86 = CRUZEIRO

DE 28/02/86 A 15/01/89 = CRUZADO (Cz\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)

DE 16/01/89 A 15/03/90 = CRUZADO NOVO (NCz\$ 1,00 = Cz\$ 1.000,00)

DE 16/03/90 A 31/07/93 = CRUZEIRO (Cr\$ 1,00 = NCz\$ 1,00)

DE 01/08/93 A 30/06/94 = CRUZEIRO REAL (CR\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)



GOVERNO FEDERAL  
**DESPESA DA UNIÃO POR FUNÇÃO**  
 ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
 1980 A 1999

Unidades Monetárias em milhares

FUNÇÃO	1993 (CR\$)		1994 (R\$)		1995 (R\$)	
	Dotação	Execução	Dotação	Execução	Dotação	Execução
LEGISLATIVA	54.776.445	53.878.515	479.245	465.219	1.289.808	1.053.112
JUDICIÁRIA	147.474.841	143.291.931	1.541.521	1.372.284	3.201.067	2.968.123
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	10.104.065.800	8.514.408.651	108.665.995	39.915.167	102.481.611	28.956.301
AGRICULTURA	662.126.052	379.190.809	5.248.210	3.882.065	11.531.163	8.098.319
COMUNICAÇÕES	5.101.584	3.990.813	85.245	58.840	198.303	92.918
DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	554.425.470	473.760.276	6.718.527	4.458.274	11.441.301	8.307.850
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	1.385.812.465	1.275.022.001	12.310.204	11.028.169	20.914.507	18.507.183
EDUCAÇÃO E CULTURA	642.700.998	550.689.292	6.872.638	5.712.183	11.345.602	9.373.431
ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	39.871.143	34.764.482	403.749	306.869	685.391	484.151
HABITAÇÃO E URBANISMO	90.360.605	25.646.624	1.297.327	42.005	1.677.131	109.346
INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS	172.152.996	130.370.994	2.207.194	758.599	2.468.525	837.557
RELAÇÕES EXTERIORES	43.044.780	37.389.884	273.442	339.761	399.455	377.929
SAÚDE E SANEAMENTO	1.238.396.642	967.073.624	9.635.747	7.627.697	16.055.285	14.781.854
TRABALHO	1.180.167.745	311.448.330	3.622.537	1.704.295	8.542.803	5.523.446
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	3.060.211.748	2.916.651.705	28.181.219	26.716.528	55.712.652	52.575.548
TRANSPORTE	317.390.929	240.307.033	3.276.851	1.655.858	4.977.670	2.379.913
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	11.357.954	0	218.876	0	4.277	0
<b>TOTAL</b>	<b>19.709.438.197</b>	<b>16.057.884.964</b>	<b>191.038.527</b>	<b>106.043.813</b>	<b>252.926.551</b>	<b>154.426.981</b>

Fonte até 1986: Balanço Geral da União - STN/CCONT/GEINC

Fonte a partir de 1987: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

NOTAS: a) No período de 1980 a 1992, o critério de abrangência é Gestão Tesouro Nacional.

b) No período de 1993 a 1999, a abrangência é Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

c) Estão excluídas as Transferências Intragovernamentais.

d) No período de 1994 a 1999 estão excluídos os valores de refinanciamento da dívida.

e) ATÉ 27/02/86 = CRUZEIRO

DE 28/02/86 A 15/01/89 = CRUZADO (Cz\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)

DE 16/01/89 A 15/03/90 = CRUZADO NOVO (NCz\$ 1,00 = Cz\$ 1.000,00)

DE 16/03/90 A 31/07/93 = CRUZEIRO (Cr\$ 1,00 = NCz\$ 1,00)

DE 01/08/93 A 30/06/94 = CRUZEIRO REAL (CR\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)

A PARTIR DE 01/07/94 = REAL (R\$ 1,00 = CR\$ 2.750,00)



MINISTÉRIO DA FAZENDA



GOVERNO FEDERAL  
**DESPESA DA UNIÃO POR FUNÇÃO**  
 ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
 1980 A 1999

Unidades Monetárias em milhares

FUNÇÃO	1996 (R\$)		1997 (R\$)		1998 (R\$)		1999 (R\$)	
	Dotação	Execução	Dotação	Execução	Dotação	Execução	Dotação	Execução
LEGISLATIVA	1.275.620	1.237.163	1.670.491	1.623.216	1.652.997	1.592.237	1.711.898	1.663.642
JUDICIÁRIA	4.011.360	3.752.911	5.474.388	5.346.316	6.584.872	6.481.881	6.530.156	6.463.407
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	45.676.377	37.560.551	153.611.698	93.834.949	145.705.004	123.689.137	158.789.562	124.302.797
AGRICULTURA	8.979.766	6.299.778	10.610.897	8.731.459	11.966.276	6.683.594	10.028.237	7.954.963
COMUNICAÇÕES	237.491	110.808	442.811	192.831	898.965	233.293	386.583	323.326
DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	10.228.881	8.952.599	11.073.765	9.839.025	11.580.922	10.195.447	11.877.557	10.551.393
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	30.573.147	20.964.984	30.263.036	25.487.344	27.115.015	26.733.096	28.287.534	28.135.680
EDUCAÇÃO E CULTURA	11.140.695	9.494.946	12.018.865	10.428.475	17.008.733	14.900.723	17.063.321	16.061.640
ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	743.678	635.903	1.005.663	864.583	1.230.502	950.752	1.214.663	1.030.530
HABITAÇÃO E URBANISMO	2.198.632	344.106	2.389.083	425.616	1.574.363	303.445	1.294.393	320.492
INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS	1.841.918	962.386	2.319.128	1.162.888	2.637.797	1.774.544	3.347.601	2.572.244
RELAÇÕES EXTERIORES	460.942	426.970	455.299	442.454	488.944	440.571	703.836	696.274
SAÚDE E SANEAMENTO	17.153.250	14.727.413	20.199.186	17.986.176	18.577.470	16.610.379	19.755.781	19.149.675
TRABALHO	8.170.067	6.947.790	10.266.423	7.198.845	9.309.923	7.880.697	8.674.340	8.096.279
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	68.372.650	63.956.977	71.166.263	69.990.829	83.234.579	81.168.778	89.164.743	88.844.405
TRANSPORTE	5.926.138	2.934.151	5.153.593	3.738.790	5.546.253	3.803.691	4.220.124	3.126.498
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	2.422.173	0	559.117	0	0	0	13.016	0
<b>TOTAL</b>	<b>219.412.785</b>	<b>179.309.436</b>	<b>338.679.706</b>	<b>257.293.796</b>	<b>345.112.615</b>	<b>303.442.265</b>	<b>363.063.345</b>	<b>319.293.245</b>

Fonte até 1986: Balanço Geral da União - STN/CCONT/GEINC

Fonte a partir de 1987: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

NOTAS: a) No período de 1980 a 1992, o critério de abrangência é Gestão Tesouro Nacional.

b) No período de 1993 a 1999, a abrangência é Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

c) Estão excluídas as Transferências Intragovernamentais.

d) No período de 1994 a 1999 estão excluídos os valores de refinanciamento da dívida.

e) ATÉ 27/02/86 = CRUZEIRO

DE 28/02/86 A 15/01/89 = CRUZADO (Cz\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)  
 DE 16/01/89 A 15/03/90 = CRUZADO NOVO (NCz\$ 1,00 = Cz\$ 1.000,00)  
 DE 16/03/90 A 31/07/93 = CRUZEIRO (Cr\$ 1,00 = NCz\$ 1,00)  
 DE 01/08/93 A 30/06/94 = CRUZEIRO REAL (CR\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)  
 A PARTIR DE 01/07/94 = REAL (R\$ 1,00 = CR\$ 2.750,00)



MINISTÉRIO DA FAZENDA



GOVERNO FEDERAL  
**DESPESA DA UNIÃO POR FUNÇÃO**  
 ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
 2000 A 2003

R\$ milhares

FUNÇÃO	2000		2001		2002		2003	
	Dotação	Execução	Dotação	Execução	Dotação	Execução	Dotação	Execução até Julho
LEGISLATIVA	1.820.859	1.757.003	2.211.660	2.109.471	2.574.516	2.474.354	2.929.315	1.565.950
JUDICIÁRIA	6.537.555	6.478.451	6.819.679	6.715.564	8.380.215	8.186.934	8.573.262	4.203.650
ESSENCIAL À JUSTIÇA	696.746	679.352	876.335	859.504	1.062.348	1.043.700	1.392.435	761.486
ADMINISTRAÇÃO	7.196.179	6.587.208	8.165.471	7.265.908	9.208.117	8.228.735	8.938.852	3.384.118
DEFESA NACIONAL	10.873.341	10.634.133	11.866.973	11.891.511	13.376.128	12.616.520	12.786.814	5.394.315
SEGURANÇA PÚBLICA	2.431.553	2.188.593	2.789.771	2.604.287	2.516.590	2.202.449	2.763.243	1.082.738
RELAÇÕES EXTERIORES	730.461	748.365	918.767	925.812	1.165.877	1.328.094	946.337	523.202
ASSISTÊNCIA SOCIAL	4.581.693	4.441.600	5.485.405	5.298.265	6.611.338	6.513.151	8.611.537	3.944.988
PREVIDÊNCIA SOCIAL	93.896.145	93.407.569	108.015.234	107.544.259	123.877.648	123.218.093	131.895.824	74.101.631
SAÚDE	20.997.816	20.270.125	24.585.702	23.633.858	26.969.885	25.434.639	27.783.936	13.548.355
TRABALHO	6.765.726	6.246.394	7.617.833	7.441.119	8.799.096	8.477.770	8.216.128	4.767.142
EDUCAÇÃO	11.443.850	10.616.364	13.786.463	11.637.343	14.656.465	13.222.750	14.518.836	6.411.900
CULTURA	292.603	238.219	324.563	278.092	377.703	239.527	348.555	79.571
DIREITOS DA CIDADANIA	499.952	406.615	691.197	584.422	630.083	411.265	621.762	114.501
URBANISMO	310.731	190.422	721.317	491.378	797.140	486.549	912.976	21.880
HABITAÇÃO	1.768.347	1.606.894	1.368.111	357.134	226.099	127.169	296.063	0
SANEAMENTO	316.361	161.088	437.852	233.418	248.984	97.143	224.239	171
GESTÃO AMBIENTAL	1.737.548	1.138.985	2.470.994	1.899.300	2.831.396	1.264.882	2.329.203	264.906
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.486.641	1.244.857	2.042.151	1.591.799	2.198.179	1.506.710	2.093.428	679.370
AGRICULTURA	6.537.188	5.082.290	8.634.945	5.481.567	8.615.611	5.500.405	8.998.344	2.015.066
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	1.341.981	1.093.367	1.561.857	1.329.933	1.580.406	1.380.606	1.599.299	242.870
INDÚSTRIA	423.914	322.578	566.931	476.756	606.851	417.509	564.204	161.186
COMÉRCIO E SERVIÇOS	2.024.925	1.863.604	2.976.769	2.782.146	2.785.976	1.830.527	2.986.234	711.404
COMUNICAÇÕES	545.266	403.503	1.985.875	456.144	1.836.972	566.381	1.011.543	231.187
ENERGIA	750.177	524.050	1.186.322	726.382	8.323.374	7.819.225	2.138.639	837.947
TRANSPORTE	5.353.033	3.289.132	5.280.338	3.961.789	7.645.246	5.142.471	5.394.047	614.393
DESPORTO E LAZER	228.114	173.817	378.903	297.836	364.662	264.676	357.567	6.384
ENCARGOS ESPECIAIS	201.444.202	133.625.891	210.650.489	174.514.213	205.402.350	199.094.792	234.833.796	111.180.048
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	2.283	0	3.606.000	0	4.555.005	0	20.031.042	0
<b>TOTAL</b>	<b>393.035.190</b>	<b>315.420.469</b>	<b>438.023.907</b>	<b>383.389.210</b>	<b>468.224.260</b>	<b>439.097.026</b>	<b>514.097.460</b>	<b>236.850.359</b>

Fonte: SIAFI - STN/CONT/GEINC

NOTA: Estão excluídos os valores de refinanciamento da dívida.



**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1980**

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado¹ - R\$
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>784.084.071.152,78</b>	<b>40.466.393.717,87</b>
Pessoal e Encargos Sociais	227.498.778.905,12	11.741.158.245,92
Juros e Encargos da Dívida	61.537.634.575,03	3.175.942.785,72
Outras Despesas Correntes	495.047.657.672,63	25.549.292.686,22
Transferências a Estados, DF e Municípios	113.743.245.962,32	5.870.262.058,88
Benefícios Previdenciários²	28.627.311.130,99	1.477.448.765,93
Demais Despesas Correntes	352.677.100.579,32	18.201.581.861,41
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>406.910.007.272,47</b>	<b>21.000.529.366,47</b>
Investimentos	92.276.041.233,37	4.762.344.693,20
Inversões Financeiras	13.070.182.632,87	674.549.038,61
Amortização da Dívida³	34.348.840.447,13	1.772.735.542,56
Outras Despesas de Capital	267.214.942.959,10	13.790.900.092,11
<b>TOTAL</b>	<b>1.190.994.078.425,25</b>	<b>61.466.923.084,34</b>

**0,05161**

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 1980 de 0,108323344104056

² Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

92.276.041.233,37	<b>406.910.007.272,47</b>	0,226773
13.070.182.632,87	<b>406.910.007.272,47</b>	0,032121
34.348.840.447,13	<b>406.910.007.272,47</b>	0,084414
267.214.942.959,10	<b>406.910.007.272,47</b>	0,656693

	406.910.007.272,47	0
	406.910.007.272,47	0
	406.910.007.272,47	0
	406.910.007.272,47	0
	406.910.007.272,47	0



**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1981**

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado¹ - R\$
DESPESAS CORRENTES	<b>1.399.089.777.357,89</b>	<b>72.206.692.955,73</b>
Pessoal e Encargos Sociais	416.769.640.193,28	21.509.382.692,75
Juros e Encargos da Dívida	57.082.709.220,84	2.946.025.140,41
Outras Despesas Correntes	925.237.427.943,77	47.751.285.122,56
Transferências a Estados, DF e Municípios	220.979.634.419,50	11.404.706.738,78
Benefícios Previdenciários²	185.733.138.005,32	9.585.643.383,79
Demais Despesas Correntes	518.524.655.518,95	26.760.934.999,99
DESPESAS DE CAPITAL	<b>855.806.103.841,82</b>	<b>44.167.950.884,78</b>
Investimentos	361.239.133.688,42	18.643.466.367,89
Inversões Financeiras	37.994.149.426,38	1.960.869.077,98
Amortização da Dívida³	25.460.719.968,90	1.314.021.743,98
Outras Despesas de Capital	431.112.100.758,12	22.249.593.694,93
<b>TOTAL</b>	<b>2.254.895.881.199,71</b>	<b>116.374.643.840,51</b>

**0,051609764**

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 1981 de 0,0516097638080706

² Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

	361.239.133.688,42	<b>855.806.103.841,82</b>	0,42
	37.994.149.426,38	<b>855.806.103.841,82</b>	0,04
	25.460.719.968,90	<b>855.806.103.841,82</b>	0,03

431.112.100.758,12	855.806.103.841,82	0,50
	855.806.103.841,82	0,00
	855.806.103.841,82	



MINISTÉRIO DA FAZENDA



**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1982

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS		
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado¹ - R\$	
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>3.521.783.953.808,00</b>	<b>92.997.427.554,41</b>	
Pessoal e Encargos Sociais	880.202.128.491,00	23.242.917.439,35	
Juros e Encargos da Dívida	161.491.399.028,00	4.264.396.930,29	
Outras Despesas Correntes	2.480.090.426.289,00	65.490.113.184,77	
Transferências a Estados, DF e Municípios	907.286.011.684,00	23.958.103.691,02	
Benefícios Previdenciários²	416.267.974.346,00	10.992.114.023,80	
Demais Despesas Correntes	1.156.536.440.259,00	30.539.895.469,94	
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>1.097.988.132.536,00</b>	<b>28.993.848.898,85</b>	
Investimentos	472.500.651.568,00	12.477.013.266,56	
Inversões Financeiras	192.781.570.564,00	5.090.655.865,75	
Amortização da Dívida³	85.176.347.996,00	2.249.195.679,24	
Outras Despesas de Capital	347.529.562.408,00	9.176.984.087,31	
<b>TOTAL</b>	<b>4.619.772.086.344,00</b>	<b>121.991.276.453,26</b>	<b>0,02641</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 1982 de 0,0264063408699029

² Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

472.500.651.568,00	1.097.988.132.536,00	0,43033
--------------------	----------------------	---------

192.781.570.564,00	<b>1.097.988.132.536,00</b>	0,17558
85.176.347.996,00	<b>1.097.988.132.536,00</b>	0,07757
347.529.562.408,00	<b>1.097.988.132.536,00</b>	0,31651
	<b>1.097.988.132.536,00</b>	
	<b>1.097.988.132.536,00</b>	



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1983

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado¹ - R\$
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>8.537.106.422.519,00</b>	<b>88.781.377.718,82</b>
Pessoal e Encargos Sociais	1.337.340.987.439,00	13.907.636.787,98
Juros e Encargos da Dívida	498.252.159.162,00	5.181.558.124,32
Outras Despesas Correntes	6.701.513.275.918,00	69.692.182.806,53
Transferências a Estados, DF e Municípios	0,00	0,00
Benefícios Previdenciários²	2.054.745.931.303,00	21.368.267.609,04
Demais Despesas Correntes	881.606.575.769,00	9.168.240.681,21
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>2.567.478.901.080,00</b>	<b>26.700.418.481,45</b>
Investimentos	820.077.645.331,00	8.528.372.446,76
Inversões Financeiras	359.389.885.628,00	3.737.464.148,29
Amortização da Dívida³	471.978.819.637,00	4.908.329.331,70
Outras Despesas de Capital	916.032.550.484,00	9.526.252.554,70
<b>TOTAL</b>	<b>11.104.585.323.599,00</b>	<b>115.481.796.200,27</b>

**0,0104**

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 1983 de 0,0103994694835521

² Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.



Nota: Cr\$ - Cruzeiro

820.077.645.331,00	<b>2.567.478.901.080,00</b>	0,31941
359.389.885.628,00	<b>2.567.478.901.080,00</b>	0,13998
471.978.819.637,00	<b>2.567.478.901.080,00</b>	0,18383
916.032.550.484,00	<b>2.567.478.901.080,00</b>	0,35678
	<b>2.567.478.901.080,00</b>	0



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1984

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado¹ - R\$
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>27.008.994.019.156,00</b>	<b>87.663.025.656,21</b>
Pessoal e Encargos Sociais	5.065.807.926.800,00	16.442.080.365,58
Juros e Encargos da Dívida	3.114.761.650.324,00	10.109.574.250,40
Outras Despesas Correntes	18.828.424.442.032,00	61.111.371.040,22
Transferências a Estados, DF e Municípios	6.832.929.188.218,00	22.177.621.510,41
Benefícios Previdenciários²	2.530.230.355.352,00	8.212.362.459,71
Demais Despesas Correntes	9.465.264.898.462,00	30.721.387.070,11
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>6.808.221.526.913,00</b>	<b>22.097.427.914,70</b>
Investimentos	1.883.172.847.402,00	6.112.209.492,87
Inversões Financeiras	1.197.487.491.878,00	3.886.682.215,90
Amortização da Dívida³	870.456.007.451,00	2.825.236.928,84
Outras Despesas de Capital	2.857.105.180.182,00	9.273.299.277,09
<b>TOTAL</b>	<b>33.817.215.546.069,00</b>	<b>109.760.453.570,91</b>

**0,00325**

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 1984 de 0,00324569754778849

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

1.883.172.847.402,00	<b>6.808.221.526.913,00</b>	0,2766
1.197.487.491.878,00	<b>6.808.221.526.913,00</b>	0,17589
870.456.007.451,00	<b>6.808.221.526.913,00</b>	0,12785
2.857.105.180.182,00	<b>6.808.221.526.913,00</b>	0,41966
	<b>6.808.221.526.913,00</b>	



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1985

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS		
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado <sup>1</sup> - R\$	
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>105.036.578.037.773,00</b>	<b>104.737.124.860,62</b>	
Pessoal e Encargos Sociais	20.618.118.725.660,00	20.559.337.667,91	
Juros e Encargos da Dívida	10.787.181.907.017,00	10.756.428.278,57	
Outras Despesas Correntes	73.631.277.405.096,00	73.421.358.914,14	
Transferências a Estados, DF e Municípios	32.427.186.516.538,00	32.334.738.493,10	
Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	10.910.245.687.734,00	10.879.141.211,60	
Demais Despesas Correntes	30.293.845.200.824,00	30.207.479.209,44	
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>25.389.266.219.179,00</b>	<b>25.316.882.897,32</b>	
Investimentos	8.829.445.604.994,00	8.804.273.368,92	
Inversões Financeiras	6.171.618.105.470,00	6.154.023.181,07	
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	2.608.520.158.756,00	2.601.083.419,44	
Outras Despesas de Capital	7.779.682.349.959,00	7.757.502.927,89	
<b>TOTAL</b>	<b>130.425.844.256.952,00</b>	<b>130.054.007.757,94</b>	<b>0,000997149</b>

FONTE: SIAFI - STN/CONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1985 de 0,000997149058140057

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

8.829.445.604.994,00	<b>25.389.266.219.179,00</b>	0,34776293
6.171.618.105.470,00	<b>25.389.266.219.179,00</b>	0,243079814
2.608.520.158.756,00	<b>25.389.266.219.179,00</b>	0,102741061
7.779.682.349.959,00	<b>25.389.266.219.179,00</b>	0,306416195
	<b>25.389.266.219.179,00</b>	



**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1986

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal - Cz\$	Valor Atualizado <sup>1</sup> - R\$
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>363.373.391.217,47</b>	<b>149.576.774.773,48</b>
Pessoal e Encargos Sociais	58.957.923.606,27	24.269.074.933,69
Juros e Encargos da Dívida	85.626.978.680,47	35.246.959.777,96
Outras Despesas Correntes	218.788.488.930,73	90.060.740.061,83
Transferências a Estados, DF e Municípios	98.292.144.945,82	40.460.370.467,15
Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	28.683.688.096,36	11.807.175.918,10
Demais Despesas Correntes	91.812.655.888,55	37.793.193.676,58
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>184.735.319.982,13</b>	<b>76.043.304.263,68</b>
Investimentos	44.556.940.582,26	18.341.143.372,49
Inversões Financeiras	75.299.507.964,20	30.995.823.622,58
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	22.132.560.660,44	9.110.510.348,53

Outras Despesas de Capital	42.746.310.775,23	17.595.826.920,08	
<b>TOTAL</b>	<b>548.108.711.199,60</b>	<b>225.620.079.037,16</b>	<b>0,41163</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1986 de 0,411633813561108

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

Nota: Cz\$ - Cruzado

0,241193404

0,407607533

0,119806871

0,231392193

1

0,880193129



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1987

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal - Cz\$	Valor Atualizado <sup>1</sup> - R\$
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>1.076.785.656.907,95</b>	<b>136.449.111.295,25</b>
Pessoal e Encargos Sociais	245.712.465.146,85	31.136.417.251,07
Juros e Encargos da Dívida	79.009.840.614,79	10.012.041.362,46
Outras Despesas Correntes	752.063.351.146,31	95.300.652.681,72
Transferências a Estados, DF e Municípios	315.371.319.554,41	39.963.511.777,06
Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	73.682.616.966,94	9.336.981.356,08
Demais Despesas Correntes	363.009.414.624,96	46.000.159.548,58
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>538.313.940.815,98</b>	<b>68.214.559.091,65</b>
Investimentos	171.454.802.157,22	21.726.566.686,29

Inversões Financeiras	86.284.117.039,94	10.933.829.786,33	
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	104.151.592.782,55	13.197.976.945,54	
Outras Despesas de Capital	176.423.428.836,27	22.356.185.673,48	
<b>TOTAL</b>	<b>1.615.099.597.723,93</b>	<b>204.663.670.386,90</b>	<b>0,12672</b>

FONTE: SIAFI - STN/CONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1987 de 0,126718916081285

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

Nota: Cz\$ - Cruzado

0,318503366

0,160285868

0,193477421

0,327733346

1

0,806522579



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1988**

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal - Cz\$	Valor Atualizado <sup>1</sup> - R\$
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>10.319.273.331.400,00</b>	<b>166.664.028.738,86</b>
Pessoal e Encargos Sociais	2.021.622.164.604,05	32.650.719.069,09
Juros e Encargos da Dívida	21.325.385.000,00	344.421.013,42
Outras Despesas Correntes	8.276.325.781.795,91	133.668.888.656,35
Transferências a Estados, DF e Municípios	2.306.535.099.348,45	37.252.277.339,65
Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	674.445.718.187,65	10.892.805.815,77
Demais Despesas Correntes	5.295.344.964.259,81	85.523.805.500,93
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>5.538.652.806.235,57</b>	<b>89.453.410.218,74</b>

Investimentos	1.167.972.935.802,55	18.863.641.720,44	
Inversões Financeiras	398.596.996.776,65	6.437.641.410,65	
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	701.923.082.742,01	11.336.585.927,87	
Outras Despesas de Capital	3.270.159.790.914,36	52.815.541.159,78	
<b>TOTAL</b>	<b>15.857.926.137.635,50</b>	<b>256.117.438.957,59</b>	<b>0,01615</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1988 de 0,0161507524208825

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

Nota: Cz\$ - Cruzado

0,21087672

0,07

0,126731736

0,590425128

1

0,873268264



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1989

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal - NCz\$	Valor Atualizado <sup>1</sup> - R\$
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>224.924.765.811,32</b>	<b>255.850.136.602,43</b>
Pessoal e Encargos Sociais	35.324.507.527,90	40.181.347.055,43
Juros e Encargos da Dívida	631.786.530,00	718.652.165,41

Outras Despesas Correntes	188.968.471.753,42	214.950.137.381,59	
Transferências a Estados, DF e Municípios	31.647.292.921,04	35.998.544.614,41	
Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	4.754.175.327,99	5.407.836.716,92	
Demais Despesas Correntes	153.198.790.034,39	174.262.408.215,67	
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>304.957.248.441,54</b>	<b>346.886.450.632,65</b>	
Investimentos	7.901.920.501,64	8.988.371.878,36	
Inversões Financeiras	8.258.073.127,61	9.393.492.664,76	
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	256.503.450.138,88	291.770.639.486,09	
Outras Despesas de Capital	32.293.804.673,41	36.733.946.603,44	
<b>TOTAL</b>	<b>529.882.014.252,86</b>	<b>602.736.587.235,09</b>	<b>1,13749</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1989 de 1,13749206620072

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

Nota: NCz\$ - Cruzado Novo

0,025911568

0,027079445

0,841112816

0,10589617



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1990

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado <sup>1</sup> - R\$
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>6.202.115.869.981,88</b>	<b>248.398.946.483,29</b>
Pessoal e Encargos Sociais	1.938.362.314.343,80	77.632.725.166,63
Juros e Encargos da Dívida	893.154.905.016,60	35.771.459.628,21
Outras Despesas Correntes	3.370.598.650.621,48	134.994.761.688,45
Transferências a Estados, DF e Municípios	1.020.124.187.264,18	40.856.665.484,92
Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	0,00	0,00
Demais Despesas Correntes	2.350.474.463.357,30	94.138.096.203,54

DESPESAS DE CAPITAL	<b>15.378.275.292.816,10</b>	<b>615.910.354.070,30</b>	
Investimentos	337.708.193.316,99	13.525.442.155,11	
Inversões Financeiras	697.321.431.371,33	27.928.196.206,59	
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	14.335.907.759.678,80	574.162.827.499,11	
Outras Despesas de Capital	7.337.908.448,96	293.888.209,50	
<b>TOTAL</b>	<b>21.580.391.162.798,00</b>	<b>864.309.300.553,59</b>	<b>0,040050678</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1990 de 0,0400506781380108

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

0,021960082

0,04534458

0,932218177

0,000477161

e) ATÉ 27/02/86 = CRUZEIRO

DE 28/02/86 A 15/01/89 = CRUZADO (Cz\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)

DE 16/01/89 A 15/03/90 = CRUZADO NOVO (NCz\$ 1,00 = Cz\$ 1.000,00)

DE 16/03/90 A 31/07/93 = CRUZEIRO (Cr\$ 1,00 = NCz\$ 1,00)

7847414,968

314.294,29

DE 01/08/93 A 30/06/94 = CRUZEIRO REAL (CR\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00)

A PARTIR DE 01/07/94 = REAL (R\$ 1,00 = CR\$ 2.750,00)

=(1+ 0,0400506781380108)\*F35



MINISTÉRIO DA FAZENDA



**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1991

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado <sup>1</sup> - R\$
DESPESAS CORRENTES	<b>23.824.998.498.698,90</b>	<b>185.381.099.745,88</b>
Pessoal e Encargos Sociais	7.615.665.951.823,92	59.257.108.852,43
Juros e Encargos da Dívida	787.311.072.212,03	6.126.027.349,67
Outras Despesas Correntes	15.422.021.474.662,90	119.997.963.543,79
Transferências a Estados, DF e Municípios	4.479.929.703.222,12	34.858.104.826,87
Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	0,00	0,00



Demais Despesas Correntes	10.942.091.771.440,80	85.139.858.716,92
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>22.064.224.632.000,30</b>	<b>171.680.607.977,53</b>
Investimentos	1.983.322.482.669,42	15.432.131.213,27
Inversões Financeiras	3.100.786.672.134,25	24.127.063.151,30
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	16.950.875.507.085,70	131.893.898.894,92
Outras Despesas de Capital	29.239.970.110,94	227.514.718,04
<b>TOTAL</b>	<b>45.889.223.130.699,20</b>	<b>209.508.162.897</b>

**0,00456552**

FONTE: SIAFI - STN/CONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1991 de 0,007780949063061

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

0,08988861

0,140534586

0,768251583

0,001325221



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**



**TESOURO NACIONAL**

**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1992**

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado <sup>1</sup> - R\$
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>284.719.558.499.693,00</b>	<b>202.998.591.219,86</b>
Pessoal e Encargos Sociais	78.041.402.605.759,40	55.641.751.024,31
Juros e Encargos da Dívida	38.583.655.273.903,70	27.509.271.600,40
Outras Despesas Correntes	168.094.500.620.030,00	119.847.568.595,15
Transferências a Estados, DF e Municípios	51.391.002.438.565,00	36.640.619.813,33

Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	0,00	0,00	
Demais Despesas Correntes	116.703.498.181.465,00	83.206.948.781,82	
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>345.057.856.716.148,00</b>	<b>246.018.430.106,54</b>	
Investimentos	17.560.969.991.422,70	12.520.573.533,82	
Inversões Financeiras	86.187.568.938.310,70	61.449.782.963,05	
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	240.671.652.978.901,00	171.593.433.056,42	
Outras Despesas de Capital	637.664.807.514,15	454.640.553,24	
<b>TOTAL</b>	<b>629.777.415.215.841,00</b>	<b>449.017.021.326,40</b>	<b>0,00071</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1992 de 0,000712977332114251

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

0,050892828

0,249777153

0,697482026

0,001847994



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1993

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal - CR\$	Valor Atualizado <sup>1</sup> - R\$
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>7.927.373.079.394,16</b>	<b>256.495.636.067,95</b>
Pessoal e Encargos Sociais	1.897.271.166.666,26	61.387.520.154,99
Juros e Encargos da Dívida	1.080.737.798.689,83	34.968.018.575,81
Outras Despesas Correntes	4.949.364.114.038,07	160.140.097.337,15

Transferências a Estados, DF e Municípios	1.322.920.252.541,12	42.803.999.287,57
Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	1.993.817.133.897,41	64.511.331.665,66
Demais Despesas Correntes	1.632.626.727.599,54	52.824.766.383,92
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>8.130.511.884.239,13</b>	<b>263.068.332.525,78</b>
Investimentos	537.780.927.664,51	17.400.273.675,16
Inversões Financeiras	551.392.356.377,09	17.840.680.860,55
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	7.033.516.261.712,49	227.574.280.820,92
Outras Despesas de Capital	7.822.338.485,04	253.097.169,16
<b>TOTAL</b>	<b>16.057.884.963.633,30</b>	<b>519.563.968.593,73</b>

**0,032355691**

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1993 de 0,0323556912862686

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

Notas: - Excetuados os valores referentes as Transferências Intragovernamentais, no valor de CR\$ 4.394.863.130.413,12

- CR\$ - Cruzeiro Real.

0,066143551

0,067817668

0,87

0,000962097



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**



**TESOURO NACIONAL**

**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1994**

R\$

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>70.182.597.198,92</b>	<b>280.812.530.454</b>
Pessoal e Encargos Sociais	18.266.322.216,82	73.086.667.757

Juros e Encargos da Dívida	9.832.613.043,54	39.341.960.257	
Outras Despesas Correntes	42.083.661.938,56	168.383.902.440	
Transferências a Estados, DF e Municípios	12.001.031.789,41	48.018.173.156	
Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	17.007.952.825,36	68.051.717.396	
Demais Despesas Correntes	13.074.677.323,79	52.314.011.887	
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>35.861.215.514,70</b>	<b>143.486.833.998</b>	
Investimentos	3.823.945.537,22	15.300.257.692	
Inversões Financeiras	5.732.649.764,31	22.937.308.546	
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	26.251.886.439,85	105.038.270.947	
Outras Despesas de Capital	52.733.773,32	210.996.813	
<b>SUBTOTAL</b>	<b>106.043.812.713,62</b>	<b>424.299.364.452</b>	
Amortização da Dívida - Refinanciamento	<b>34.432.729.000,00</b>	<b>137.771.216.039,66</b>	137771
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	34.432.729.000,00	137.771.216.039,66	
<b>TOTAL</b>	<b>140.476.541.713,62</b>	<b>562.070.580.491,35</b>	4,00117

FONTE: SIAFI - STN/CONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1994 de 4,00117039923437

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

<sup>3</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: Excetuados os valores referentes as Transferências Intragovernamentais, no valor de R\$ 35.745.811.517,83



MINISTÉRIO DA FAZENDA



**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1995**

R\$

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>
DESPESAS CORRENTES	<b>132.968.175.110,28</b>	<b>333.254.419.060</b>

Pessoal e Encargos Sociais	37.889.174.156,06	94.960.577.684		
Juros e Encargos da Dívida	16.766.164.599,45	42.020.569.500		
Outras Despesas Correntes	78.312.836.354,77	196.273.271.876		
Transferências a Estados, DF e Municípios	21.639.387.837,12	54.234.192.629		
Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	32.561.675.957,20	81.608.417.922		
Demais Despesas Correntes	24.111.772.560,45	60.430.661.325		
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>21.458.806.141,32</b>	<b>53.781.605.775</b>		
Investimentos	4.748.096.996,78	11.900.022.731		
Inversões Financeiras	7.487.619.778,92	18.766.012.074		
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	9.029.736.210,47	22.630.975.364		
Outras Despesas de Capital	193.353.155,15	484.595.606		
<b>SUBTOTAL</b>	<b>154.426.981.251,60</b>	<b>387.036.024.834</b>		
Amortização da Dívida - Refinanciamento	<b>86.842.944.000,00</b>	<b>217.652.042.138,24</b>		
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	86.842.944.000,00	217.652.042.138,24	217652	189427
<b>TOTAL</b>	<b>241.269.925.251,60</b>	<b>604.688.066.972,38</b>	2,50627	

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1995 de 2,50627203677294

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

<sup>3</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: Excetuados os valores referentes as Transferências Intragovernamentais, no valor de R\$ 66.677.202.538,04.



MINISTÉRIO DA FAZENDA



**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1996**

R\$

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>

DESPESAS CORRENTES	<b>153.448.309.175,71</b>	<b>346.220.641.501,97</b>		
Pessoal e Encargos Sociais	40.900.880.825,04	92.283.383.722,56		
Juros e Encargos da Dívida	19.491.998.361,94	43.979.188.909,14		
Outras Despesas Correntes	93.055.429.988,73	209.958.068.870,27		
Transferências a Estados, DF e Municípios	25.684.514.160,55	57.951.169.466,13		
Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	41.486.959.921,60	93.605.735.737,21		
Demais Despesas Correntes	25.883.955.906,58	58.401.163.666,93		
DESPESAS DE CAPITAL	<b>25.861.126.805,37</b>	<b>58.349.655.076,79</b>		
Investimentos	5.727.050.406,52	12.921.765.487,74		
Inversões Financeiras	12.075.673.008,97	27.245.964.964,96		
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	7.891.736.806,54	17.805.880.002,21		
Outras Despesas de Capital	166.666.583,34	376.044.621,87		
<b>SUBTOTAL</b>	<b>179.309.435.981,08</b>	<b>404.570.296.578,75</b>		
Amortização da Dívida - Refinanciamento	<b>108.893.530.029,49</b>	<b>245.693.080.782,36</b>		
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	108.893.530.029,49	245.693.080.782,36	245693	213832
<b>TOTAL</b>	<b>288.202.966.010,57</b>	<b>650.263.377.361,11</b>	2,25627	

FONTE: SIAFI - STN/CONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1996 de 2,25626885927767

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

<sup>3</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: Excetuados os valores referentes as Transferências Intragovernamentais, no valor de R\$ 1.532.559.194,00



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1997

R\$

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS
-------------------	---------------------

	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>		
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>171.326.689.765,43</b>	<b>358.219.883.220,92</b>		
Pessoal e Encargos Sociais	44.529.739.521,89	93.105.388.969,04		
Juros e Encargos da Dívida	21.033.226.435,32	43.977.502.441,30		
Outras Despesas Correntes	105.763.723.808,22	221.136.991.810,57		
Transferências a Estados, DF e Municípios	29.935.179.331,38	62.590.227.237,60		
Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	46.445.326.782,06	97.110.611.071,78		
Demais Despesas Correntes	29.383.217.694,78	61.436.153.501,18		
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>84.679.984.916,49</b>	<b>177.053.874.965,22</b>		
Investimentos	7.537.833.498,29	15.760.544.017,94		
Inversões Financeiras	63.745.489.672,70	133.282.805.485,12		
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	13.266.550.988,51	27.738.482.266,57		
Outras Despesas de Capital	130.110.756,99	272.043.195,60		
<b>SUBTOTAL</b>	<b>256.006.674.681,92</b>	<b>535.273.758.186,14</b>		
Amortização da Dívida - Refinanciamento	<b>134.572.521.244,72</b>	<b>281.372.113.772,99</b>		
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	134.572.521.244,72	281.372.113.772,99	281372	244.883,83
<b>TOTAL</b>	<b>390.579.195.926,64</b>	<b>816.645.871.959,13</b>	2,09086	

FONTE: SIAFI - STN/CONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1997 de 2,09085860300791

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

<sup>3</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: Excetuados os valores referentes as Transferências Intragovernamentais, no valor de R\$ 1.287.121.428,00.



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1998**

R\$

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS			
	Valor Nominal	Valor Atualizado¹		
DESPESAS CORRENTES	199.342.122.734,48	401.175.080.437,99		
Pessoal e Encargos Sociais	47.946.551.537,24	96.492.208.499,74		
Juros e Encargos da Dívida	30.812.498.779,43	62.010.008.254,99		
Outras Despesas Correntes	120.583.072.417,81	242.672.863.683,25		
Transferências a Estados, DF e Municípios	37.509.187.012,67	75.487.061.693,50		
Benefícios Previdenciários²	53.510.900.801,40	107.690.435.111,42		
Demais Despesas Correntes	29.562.984.603,74	59.495.366.878,33		
DESPESAS DE CAPITAL	104.100.142.196,68	209.501.044.468,09		
Investimentos	8.284.569.768,69	16.672.657.528,46		
Inversões Financeiras	71.343.850.528,29	49.126.574.227,81		
Amortização da Dívida³	24.410.777.405,60	49.126.574.227,81		
Outras Despesas de Capital	60.944.494,10	122.650.506,51		
SUBTOTAL	303.442.264.931,16	610.676.124.906,07		
Amortização da Dívida - Refinanciamento	196.740.132.626,72	395.938.587.636,26	395939	344593
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	192.940.310.738,69	388.291.464.034,54		
Refinanciamento da Dívida Contratual	3.799.821.888,03	7.647.123.601,72		
TOTAL	500.182.397.557,88	1.006.614.712.542,34	2,0125	

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1998 de 2,01249527663726

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

<sup>3</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1999**



R\$

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>
DESPESAS CORRENTES	<b>228.335.463.343,89</b>	<b>412.733.253.642,71</b>
Pessoal e Encargos Sociais	51.571.042.511,12	93.218.477.137,32
Juros e Encargos da Dívida	45.355.563.792,99	81.983.539.223,11
Outras Despesas Correntes	131.408.857.039,78	237.531.237.282,29
Transferências a Estados, DF e Municípios	41.919.152.923,91	75.771.972.180,14
Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	58.158.637.129,83	105.126.042.089,52
Demais Despesas Correntes	31.331.066.986,04	56.633.223.012,63
DESPESAS DE CAPITAL	<b>90.957.782.385,93</b>	<b>164.412.925.256,95</b>
Investimentos	6.955.350.051,93	12.572.310.122,64
Inversões Financeiras	56.821.511.696,94	49.131.526.251,98
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	27.180.920.637,06	49.131.526.251,98
<b>SUBTOTAL</b>	<b>319.293.245.729,82</b>	<b>577.146.178.899,67</b>
Amortização da Dívida - Refinanciamento	<b>269.242.410.956,02</b>	<b>486.675.589.788,36</b>
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	263.405.973.392,40	476.125.796.821,30
Refinanciamento da Dívida Contratual	5.836.437.563,62	10.549.792.967,06
<b>TOTAL</b>	<b>588.535.656.685,84</b>	<b>1.063.821.768.688,03</b>

486676 423564

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1999 de 1,80757402988736<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.<sup>3</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

0,298830072



MINISTÉRIO DA FAZENDA



DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 2000

R\$

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal	Valor Atualizado¹
DESPESAS CORRENTES	250.001.064.290,56	397.235.428.575,50
Pessoal e Encargos Sociais	58.240.660.489,99	92.540.620.960,61
Juros e Encargos da Dívida	38.834.849.503,85	61.706.049.652,64
Outras Despesas Correntes	152.925.554.296,72	242.988.757.962,25
Transferências a Estados, DF e Municípios	51.575.262.347,48	81.949.736.896,65
Benefícios Previdenciários²	64.710.434.115,53	102.820.670.392,48
Demais Despesas Correntes	36.639.857.833,71	58.218.350.673,11
DESPESAS DE CAPITAL	65.419.504.501,78	103.947.337.111,17
Investimentos	10.099.093.683,84	16.046.802.917,05
Inversões Financeiras	11.420.752.968,27	18.146.833.546,01
Amortização da Dívida³	43.899.657.849,67	69.753.700.648,11
TOTAL	315.420.568.792,34	501.182.765.686,67
Amortização da Dívida - Refinanciamento	300.961.946.736,48	478.208.955.774,02
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	294.165.847.586,49	467.410.396.311,29
Refinanciamento da Dívida Contratual	6.796.099.149,99	10.798.559.462,73
TOTAL	616.382.515.528,82	979.391.721.460,68

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 2000 de 1,58893494994812

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

<sup>3</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

0,671048462

**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 2001**

R\$

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS	
	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>293.726.970.740,33</b>	<b>422.877.051.244,92</b>
Pessoal e Encargos Sociais	65.449.398.565,94	94.227.127.326,98
Juros e Encargos da Dívida	52.816.427.961,34	76.039.511.309,73
Outras Despesas Correntes	175.461.144.213,05	252.610.412.608,21
Transferências a Estados, DF e Municípios	59.841.191.810,20	86.153.023.918,43
Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	74.857.372.911,30	107.771.734.549,56
Demais Despesas Correntes	40.762.579.491,55	58.685.654.140,23
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>89.662.239.600,84</b>	<b>129.086.217.022,74</b>
Investimentos	14.580.419.335,34	20.991.346.892,33
Inversões Financeiras	20.446.116.304,03	78.658.712.632,63
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	54.635.703.961,47	78.658.712.632,63
<b>SUBTOTAL</b>	<b>383.389.210.341,17</b>	<b>501.535.763.877,55</b>
Amortização da Dívida - Refinanciamento	<b>220.045.653.846,39</b>	<b>316.798.477.862,92</b>
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	210.661.262.346,58	303.287.822.729,12
Refinanciamento da Dívida Contratual	9.384.391.499,81	13.510.655.133,80
<b>TOTAL</b>	<b>603.434.864.187,56</b>	<b>818.334.241.740,47</b>

316798 275716

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 2001 de 1,43969431945276

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

<sup>3</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

0,609350204



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 2002**

R\$

GRUPO DE DESPESAS	DESPESAS LIQUIDADAS			
	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>		
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>339.072.729.009,34</b>	<b>430.066.541.364,84</b>		
Pessoal e Encargos Sociais	75.029.037.158,24	70.090.481.824,49		
Juros e Encargos da Dívida	55.260.683.322,14	264.812.173.589,23		
Outras Despesas Correntes	208.783.008.528,96	264.812.173.589,23		
Transferências a Estados, DF e Municípios	73.565.222.103,09	93.307.240.387,77		
Benefícios Previdenciários <sup>2</sup>	87.588.385.028,92	111.093.669.854,18		
Demais Despesas Correntes	47.629.401.396,95	60.411.263.347,28		
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>100.024.297.738,21</b>	<b>126.866.893.443,19</b>		
Investimentos	10.126.830.834,09	12.844.474.766,60		
Inversões Financeiras	20.936.187.952,08	87.467.779.593,04		
Amortização da Dívida <sup>3</sup>	68.961.278.952,04	87.467.779.593,04	87467,8	
<b>SUBTOTAL</b>	<b>439.097.026.747,55</b>	<b>556.933.434.808,03</b>		
Amortização da Dívida - Refinanciamento	<b>235.831.063.144,63</b>	<b>299.118.864.467,01</b>	299119	260329,1851
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	228.954.696.560,39	290.397.150.978,93		
Refinanciamento da Dívida Contratual	6.876.366.584,24	8.721.713.488,08		
<b>TOTAL</b>	<b>674.928.089.892,18</b>	<b>856.052.299.275,04</b>		

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 2002 de 1,26836075145694

<sup>2</sup> Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

<sup>3</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

0,68944527

**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1980**

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado¹ - R\$
RECEITAS CORRENTES	<b>1.220.084.548.854,67</b> <b>62.968.275.392,27</b>	<b>48.865.213.567,34</b>
Receita Tributaria	1.002.704.340.434,58	40.158.988.806,33
Receita de Contribuições	44.077.769.959,88	1.765.344.577,70
Receita Patrimonial	20.483.534.217,41	820.379.436,07
Receita Agropecuária	125,00	5,01
Receita Industrial	301.341.044,87	12.068.913,20
Receita de Serviços	856.059.945,74	34.285.781,35
	65.718.705.292,90	2.951,89
Transferencias Correntes	109.340.866.268,02	4.379.175.842,23
Outras Receitas Correntes	42.320.636.859,17	1.694.970.205,44
RECEITAS DE CAPITAL	<b>9.933.453.127,24</b> <b>512.663.169,70</b>	<b>397.841.534,00</b>
Operações de Credito²	9.038.721.532,68	362.006.926,88
Alienação de Bens	890.442.191,51	35.662.813,61
Amortizações de Empréstimos	4.270.226,19	171.025,45
Transferencias de Capital	18.365,08	735,53
Outras Receitas de Capital	811,78	32,51
<b>TOTAL</b>	<b>1.230.018.001.981,91</b>	<b>49.263.055.101,34</b> <b>0,04005</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 1980 de 0,108323344104056

² Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.

**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1981**

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS			
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado¹ - R\$		
RECEITAS CORRENTES	<b>2.334.155.881.796,08</b>	<b>93.484.525.945,76</b>		
	<b>120.465.233.750,71</b>			
Receita Tributaria	1.929.554.371.652,01	77.279.961.088,83		
Receita de Contribuições	96.475.433.458,73	3.863.906.533,68		
Receita Patrimonial	40.791.925.845,83	1.633.744.292,68		
Receita Agropecuária	1.110.264.020,76	44.466.826,94		
Receita Industrial	376.686.126,27	15.086.534,80		
Receita de Serviços	29.669.355,83	1.188.277,82		
	42.308.545.348,69	1.900,37		
Transferencias Correntes	160.475.853.040,92	6.427.166.739,06		
Outras Receitas Correntes	105.341.678.295,73	4.219.005.651,94		
RECEITAS DE CAPITAL	<b>17.810.246.845,35</b>	<b>713.312.463,96</b>		
	<b>919.182.633,05</b>			
Operações de Credito²	17.152.613.153,36	686.973.788,63		
Alienação de Bens	598.046.456,43	23.952.166,14		
Amortizações de Empréstimos	59.576.514,06	2.386.079,79		
Transferencias de Capital	5.159,50	206,64		
Outras Receitas de Capital	5.562,00	222,76		
<b>TOTAL</b>	<b>2.351.966.128.641,43</b>	<b>94.197.838.409,72</b>	<b>0,04005</b>	<b>0,05161</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 1981 de 0,0516097638080706

² Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.



MINISTÉRIO DA FAZENDA



**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1982**

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado¹ - R\$
RECEITAS CORRENTES	<b>4.726.843.062.193,00</b>	<b>189.313.270.092,78</b>
	<b>124.818.629.138,80</b>	
Receita Tributaria	3.900.939.704.559,00	156.235.280.543,08
Receita de Contribuições	223.404.779.360,00	8.947.512.912,64
Receita Patrimonial	69.366.238.865,00	2.778.164.906,43
Receita Agropecuária	174.502.563,00	6.988.945,98
Receita Industrial	1.015.866.097,00	40.686.126,08
Receita de Serviços	25.283.101,00	1.012.605,34
	70.581.890.626,00	1.622,11
Transferencias Correntes	348.239.426.994,00	13.947.225.205,50
Outras Receitas Correntes	183.677.260.654,00	7.356.398.847,72
RECEITAS DE CAPITAL	<b>47.972.006.393,00</b>	<b>1.921.311.387,68</b>
	<b>1.266.765.153,03</b>	
Operações de Credito²	47.050.758.176,00	1.884.414.771,86
Alienação de Bens	401.237.477,00	16.069.833,05
Amortizações de Empréstimos	510.287.445,00	20.437.358,22
Transferencias de Capital	9.723.295,00	389.424,56
TOTAL	4.774.815.068.586,00	191.234.581.480,46

**0,04005** 0,026406

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 1982 de 0,0264063408699029

² Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.

**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1983**

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS			
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado¹ - R\$		
RECEITAS CORRENTES	<b>11.577.596.571.581,00</b>	<b>463.690.593.900,13</b>		
	<b>120.400.862.239,03</b>			
Receita Tributaria	8.836.691.236.728,00	353.915.476.527,17		
Receita de Contribuições	2.400.486.179.039,00	96.141.099.331,43		
Receita Patrimonial	90.480.072.785,00	3.623.788.273,02		
Receita Agropecuária	1.044.350.974,00	41.826.964,72		
Receita Industrial	1.941.520.065,00	77.759.195,22		
Receita de Serviços	51.654.235.178,00	2.068.787.147,58		
	145.120.179.002,00	3.335,15		
Transferencias Correntes	85.684.292.314,00	3.431.714.012,95		
Outras Receitas Correntes	109.614.684.498,00	4.390.142.448,03		
RECEITAS DE CAPITAL	<b>202.250.932.191,00</b>	<b>8.100.286.988,29</b>		
	<b>2.103.302.397,34</b>			
Operações de Credito²	200.171.563.492,00	8.017.006.861,80		
Alienação de Bens	1.696.971.226,00	67.964.848,38		
Amortizações de Empréstimos	382.397.473,00	15.315.278,11		
<b>TOTAL</b>	<b>11.779.847.503.772,00</b>	<b>471.790.880.888,42</b>	<b>0,04005</b>	<b>0,0104</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 1983 de 0,0103994694835521

² Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro



**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1984**

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado¹ - R\$
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>35.965.330.793.478,00</b>	<b>1.440.435.887.736,68</b>
	<b>116.732.585.961,79</b>	
Receita Tributaria	27.304.442.622.856,00	1.093.561.443.225,79
Receita de Contribuições	7.940.250.155.202,00	318.012.403.301,29
Receita Patrimonial	169.163.101.678,00	6.775.096.938,13
Receita Agropecuária	2.454.908.472,00	98.320.749,07
Receita Industrial	5.862.132.215,00	234.782.370,55
Receita de Serviços	170.974.688.403,00	6.847.652.214,98
	348.454.830.768,00	984,31
Transferencias Correntes	7.224.940.388,00	289.363.762,05
Outras Receitas Correntes	364.958.244.264,00	14.616.825.174,83
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>448.722.264.471,00</b>	<b>17.971.630.987,69</b>
	<b>1.456.416.753,43</b>	
Operações de Credito²	442.304.507.389,00	17.714.595.464,43
Alienação de Bens	4.247.971.093,00	170.134.122,99
Amortizações de Empréstimos	2.169.785.989,00	86.901.400,27
<b>TOTAL</b>	<b>36.414.053.057.949,00</b>	<b>1.458.407.518.724,36</b>

**0,04005**

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 1984 de 0,00324569754778849

² Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1986**

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado¹ - R\$
RECEITAS CORRENTES	<b>380.134.764.672,20</b> <b>156.476.322.849,17</b>	<b>15.224.655.108,95</b>
Receita Tributaria	292.330.538.380,38	11.708.036.302,58
Receita de Contribuições	56.657.121.378,39	2.269.156.132,55
Receita Patrimonial	2.621.591.289,91	104.996.508,96
Receita Agropecuária	12.580.957,89	503.875,90
Receita Industrial	55.621.974,45	2.227.697,80
Receita de Serviços	26.657.618.748,69	1.067.655.708,43
	29.347.412.970,94	<b>10513,80509</b>
Transferencias Correntes	154.658.160,85	6.194.164,22
Outras Receitas Correntes	1.645.033.781,64	65.884.718,51
RECEITAS DE CAPITAL	<b>182.693.925.943,86</b> <b>75.202.997.450,72</b>	<b>7.317.015.625,75</b>
Operações de Credito²	182.643.126.178,30	7.314.981.060,69
Alienação de Bens	40.688.764,64	1.629.612,62
Amortizações de Empréstimos	10.111.000,92	404.952,44
<b>TOTAL</b>	<b>562.828.690.616,06</b>	<b>22.541.670.734,70</b> <b>0,04005</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 1986 de 0,411633813561108

² Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.



**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1987**

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado¹ - R\$
RECEITAS CORRENTES	<b>1.181.508.102.692,55</b>	<b>47.320.200.738,39</b>
	<b>149.719.426.114,46</b>	
Receita Tributaria	866.787.941.543,61	34.715.444.860,67
Receita de Contribuições	166.154.369.295,54	6.654.595.165,88
Receita Patrimonial	3.794.483.224,19	151.971.626,31
Receita Agropecuária	14.470.009,95	579.533,71
Receita Industrial	178.249.910,39	7.139.029,79
Receita de Serviços	49.628.035.856,09	1.987.636.490,69
	53.615.239.000,62	5.913,01
Transferencias Correntes	1.167.097.390,46	46.743.041,94
Outras Receitas Correntes	93.783.455.462,32	3.756.090.989,39
RECEITAS DE CAPITAL	<b>510.897.799.347,74</b>	<b>20.461.803.323,09</b>
	<b>64.740.415.361,66</b>	
Operações de Crédito²	483.088.656.489,63	19.348.028.293,19
Alienação de Bens	26.255.112.572,85	1.051.535.063,13
Amortizações de Empréstimos	67.801.285,26	2.715.487,45
Outras Receitas de Capital	1.486.229.000,00	59.524.479,32
TOTAL	<b>1.692.405.902.040,29</b>	<b>67.782.004.061,49</b>

**0,04005**

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 1987 de 0,126718916081285

² Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.



**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1988**

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado¹ - R\$
RECEITAS CORRENTES	<b>8.746.588.355.625,78</b>	<b>350.306.795.036,84</b>
	<b>141.263.983.059,09</b>	
Receita Tributaria	6.503.470.330.205,54	260.468.396.975,17
Receita de Contribuições	1.596.181.082.983,50	63.928.134.804,55
	8.099.651.413.189,04	113.851,34
Receita Patrimonial	391.550.472.943,52	15.681.861.966,65
Receita Agropecuária	100.135.930,42	4.010.511,92
Receita Industrial	1.922.076.645,74	76.980.473,10
Receita de Serviços	150.731.820.625,15	6.036.911.633,01
	544.304.506.144,83	7.650,92
Transferencias Correntes	3.457.625.708,21	138.480.254,36
Outras Receitas Correntes	99.174.810.583,70	3.972.018.418,09
RECEITAS DE CAPITAL	<b>7.202.997.955.624,56</b>	<b>288.484.952.749,47</b>
	<b>116.333.836.669,42</b>	
Operações de Credito²	7.195.689.168.004,53	288.192.230.848,92
Alienação de Bens	1.946.807.358,11	77.970.954,90
Amortizações de Empréstimos	5.124.638.752,74	205.245.257,26
Outras Receitas de Capital	237.341.509,18	9.505.688,39
<b>TOTAL</b>	<b>15.949.586.311.250,30</b>	<b>638.791.747.786,31</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 1988 de 0,0161507524208825

**0,04005**

<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1989

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado <sup>1</sup> - R\$
RECEITAS CORRENTES	<b>127.382.321.051,71</b> <b>144.896.379.570,55</b>	<b>5.101.748.340,91</b>
Receita Tributaria	82.128.139.440,18	3.289.287.678,79
Receita de Contribuições	28.489.290.200,32	1.141.015.392,19
	110.617.429.640,50	109.509,30
Receita Patrimonial	12.691.136.173,51	508.288.610,09
Receita Agropecuária	1.318.387,19	52.802,30
Receita Industrial	35.069.219,69	1.404.546,03
Receita de Serviços	2.433.005.983,32	97.443.539,55
	15.160.529.763,71	<b>15008,65619</b>
Transferencias Correntes	44.798.621,63	1.794.215,18
Outras Receitas Correntes	1.559.563.025,87	62.461.556,79
RECEITAS DE CAPITAL	<b>387.810.364.056,00</b> <b>441.131.212.304,11</b>	<b>15.532.068.069,39</b>
Operações de Credito <sup>2</sup>	359.114.530.676,84	14.382.780.482,82=(1/1,13749206620072)*B11
Alienação de Bens	16.319.402,85	653.603,15
Amortizações de Empréstimos	69.691.852,77	2.791.205,96
Transferencias de Capital	821.617,00	32.906,32
Outras Receitas de Capital	28.609.000.506,54	1.145.809.871,14
<b>TOTAL</b>	<b>515.192.685.107,71</b>	<b>20.633.816.410,31</b>

**0,040050678**

FONTE: SIAFI - STN/CONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1989 de 1,13749206620072

<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.



**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1990**

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado <sup>1</sup> - R\$
RECEITAS CORRENTES	<b>5.551.831.407.629,11</b>	<b>222.354.612.783,45</b>
Receita Tributaria	2.576.761.854.166,99	103.201.059.659,55
Receita de Contribuições	2.850.479.167.754,63	114.163.623.686,85
	5.427.241.021.921,62	189.176,87
Receita Patrimonial	9.970.703.407,17	399.333.432,97
Receita Agropecuária	29.037.943,03	1.162.989,31
Receita Industrial	800.513.167,97	32.061.095,24
Receita de Serviços	49.689.366.136,15	1.990.092.810,00
	60.489.620.654,32	2.108,48
Transferencias Correntes	16.432.748.645,97	658.142.726,94
Outras Receitas Correntes	47.668.016.407,20	1.909.136.382,60
RECEITAS DE CAPITAL	<b>16.097.890.305.036,80</b>	<b>644.731.423.308,03</b>
Operações de Credito <sup>2</sup>	13.089.876.155.482,70	524.258.416.769,66
Alienação de Bens	4.828.393.559,31	193.380.436,37
Amortizações de Empréstimos	292.902.580.526,63	11.730.946.978,46
Transferencias de Capital	2.229.485.535,60	89.292.407,60
Outras Receitas de Capital	2.708.053.689.932,52	108.459.386.715,94
<b>TOTAL</b>	<b>21.649.721.712.665,90</b>	<b>867.086.036.091,48</b>

**0,040050678**

FONTE: SIAFI - STN/CONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1990 de 0,0400506781380108

<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1991

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado <sup>1</sup> - R\$
RECEITAS CORRENTES	<b>24.989.606.116.510,00</b>	<b>194.442.852.298,52</b>
Receita Tributaria	10.410.299.012.211,60	81.002.006.345,25
Receita de Contribuições	12.515.995.397.001,10	97.386.322.657,57
	22.926.294.409.212,70	155.254,96
Receita Patrimonial	329.785.682.907,69	2.566.045.600,43
Receita Agropecuária	146.012.509,32	1.136.115,90
Receita Industrial	5.262.602.825,81	40.948.044,53
Receita de Serviços	299.154.280.935,72	2.327.704.221,96
	634.348.579.178,54	2.520,56
Transferencias Correntes	11.811.037.185,23	91.901.078,72
Outras Receitas Correntes	1.417.152.090.933,54	11.026.788.234,16
RECEITAS DE CAPITAL	<b>21.084.190.951.119,40</b>	<b>164.055.015.826,51</b>
Operações de Credito <sup>2</sup>	11.450.215.121.925,00	89.093.540.624,79
Alienação de Bens	139.204.411.898,68	1.083.142.438,34
Amortizações de Empréstimos	1.248.226.588.523,83	9.712.387.504,46
Transferencias de Capital	4.467.899.717,52	34.764.500,12
Outras Receitas de Capital	8.242.076.929.054,37	64.131.180.758,80
TOTAL	<b>46.073.797.067.629,40</b>	<b>358.497.868.125,03</b>

0,00778

FONTE: SIAFI - STN/CONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1991 de 0,007780949063061

<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública. No total de Cr\$

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.



MINISTÉRIO DA FAZENDA



**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1992**

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal - Cr\$	Valor Atualizado <sup>1</sup> - R\$
RECEITAS CORRENTES	<b>270.412.010.439.647,00</b>	<b>192.797.633.774,91</b>
Receita Tributaria	119.521.558.968.535,00	85.216.162.243,52
Receita de Contribuições	137.057.393.413.368,00	97.718.814.702,40
Receita Patrimonial	4.191.663.209.125,22	2.988.560.851,96
Receita Agropecuária	1.620.532.378,18	1.155.402,85
Receita Industrial	77.498.332.677,63	55.254.554,48
Receita de Serviços	3.667.989.856.613,06	2.615.193.622,19
	7.938.771.930.794,09	4.926,16
Transferencias Correntes	151.630.876.247,12	108.109.377,61
Outras Receitas Correntes	5.742.655.250.702,70	4.094.383.019,90
RECEITAS DE CAPITAL	<b>388.662.775.184.727,00</b>	<b>277.107.748.543,33</b>
Operações de Crédito <sup>2</sup>	251.948.149.381.885,00	179.633.319.377,42
Alienação de Bens	33.361.326.989,70	23.785.869,91
Amortizações de Empréstimos	65.508.122.742.452,20	46.705.806.584,73
Transferencias de Capital	348.349.659.806,17	248.365.411,09
Outras Receitas de Capital	70.824.792.073.594,30	50.496.471.300,18



TOTAL	659.074.785.624.374,00	469.905.382.318,24	0,00071
-------	------------------------	--------------------	---------

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1992 de 0,000712977332114251

<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: Cr\$ - Cruzeiro

Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1993

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal - CR\$	Valor Atualizado <sup>1</sup> - R\$
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>12.391.121.178.671,90</b>	<b>400.923.291.547,85</b>
Receita Tributária	2.849.446.779.995,48	92.195.820.350,19
Receita de Contribuições	3.450.942.652.791,15	111.657.635.120,33
Receita Patrimonial	1.499.677.128.704,44	48.523.090.205,44
Receita Agropecuária	3.690.212.917,32	119.399.389,93
Receita Industrial	3.308.905.159,99	107.061.913,85
Receita de Serviços	444.247.887.247,82	14.373.947.494,37
	1.950.924.134.029,57	54.937,66
Transferências Correntes	3.763.303.348.109,36	121.764.281.348,01
Outras Receitas Correntes	376.504.263.746,31	12.182.055.725,74
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>9.967.640.108.439,39</b>	<b>322.509.886.201,29</b>
Operações de Crédito <sup>2</sup>	7.410.859.319.975,12	239.783.476.323,08
Alienação de Bens	53.355.373.873,26	1.726.350.005,51
Amortizações de Empréstimos	157.233.978.760,44	5.087.414.076,48

Transferencias de Capital	425.641.221.526,09	13.771.915.962,41	
Outras Receitas de Capital	1.920.550.214.304,48	62.140.729.833,81	
<b>TOTAL</b>	<b>22.358.761.287.111,30</b>	<b>723.433.177.749,15</b>	<b>0,03236</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1993 de 0,0323556912862686

<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Nota: CR\$ - Cruzeiro Real.

Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.



**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1994

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS		R\$
	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>	
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>71.938.686.427,32</b>	<b>287.838.942.692,80</b>	
Receita Tributaria	27.822.368.709,40	111.322.038.116,64	
Receita de Contribuições	31.237.258.797,67	124.985.595.254,46	
Receita Patrimonial	5.268.534.787,88	21.080.305.440,60	
Receita Agropecuária	33.949.860,17	135.839.175,57	
Receita Industrial	36.451.909,35	145.850.300,69	
Receita de Serviços	3.812.202.491,78	15.253.271.766,00	
	9.151.139.049,18	31.867,01	
Transferencias Correntes	58.771.515,00	235.154.846,14	
Outras Receitas Correntes	3.669.148.356,07	14.680.887.792,71	
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>37.954.385.241,35</b>	<b>151.861.962.748,83</b>	
Operações de Credito <sup>2</sup>	10.376.866.878,72	41.519.612.591,93	
Alienação de Bens	822.860.873,79	3.292.406.570,90	

Amortizações de Empréstimos	13.595.080.778,86	54.396.234.787,57	
Transferências de Capital	66.390.767,21	265.640.772,54	
Outras Receitas de Capital	13.093.185.942,77	52.388.068.025,88	
<b>SUBTOTAL</b>	<b>109.893.071.668,67</b>	<b>439.700.905.441,62</b>	
Operações de Crédito - Refinanciamento	<b>34.432.729.000,00</b>	<b>137.771.216.039,66</b>	289.633,18
Refinanciamento da Dívida Mobiliária <sup>3</sup>	34.432.729.000,00	137.771.216.039,66	137771,216
<b>TOTAL</b>	<b>144.325.800.668,67</b>	<b>577.472.121.481,28</b>	4,001170399

FONTE: SIAFI - STN/CONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1994 de 4,00117039923437

502.585.642.921,04

<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

<sup>3</sup> Valores referentes à despesa, por haver limitações no SIAFI para identificação da execução das receitas de refinanciamento.

Notas:

- Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.

- Foram excluídas das Transferências Correntes e de Capital, as transferências intragovernamentais nos valores de R\$ 35.105.622.300,87 e R\$ 2.095.434.298,25, respectivamente.



**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1995

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS		R\$
	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>	
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>127.093.576.905,67</b>	<b>318.531.077.852,13</b>	
Receita Tributária	47.791.150.554,72	119.777.624.240,50	
Receita de Contribuições	57.167.738.669,64	143.277.904.833,26	
Receita Patrimonial	5.848.369.394,76	14.657.604.674,81	
Receita Agropecuária	49.763.960,74	124.722.023,24	
Receita Industrial	77.228.678,94	193.556.078,46	
Receita de Serviços	7.124.397.432,59	17.855.678.064,16	
	13.099.759.467,03	28.573,97	
Transferências Correntes	99.264.240,63	248.783.190,54	
Outras Receitas Correntes	8.935.663.973,65	22.395.204.747,16	
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>30.673.395.533,94</b>	<b>76.875.873.499,59</b>	

Operações de Crédito <sup>2</sup>	20.043.922.037,46	50.235.521.309,74		
Alienação de Bens	660.001.587,69	1.654.143.523,45		
Amortizações de Empréstimos	3.905.328.696,40	9.787.816.106,19		
Transferências de Capital	34.879.552,19	87.417.646,31		
Outras Receitas de Capital	6.029.263.660,20	15.110.974.913,89		
<b>SUBTOTAL</b>	<b>157.766.972.439,61</b>	<b>395.406.951.351,72</b>		
Operações de Crédito - Refinanciamento	<b>86.842.944.000,00</b>	<b>217.652.042.138,24</b>	294.527.915.637,83	
Refinanciamento da Dívida Mobiliária <sup>3</sup>	86.842.944.000,00	217.652.042.138,24	217652,0421	189427
<b>TOTAL</b>	<b>244.609.916.439,61</b>	<b>613.058.993.489,96</b>	2,506272037	

FONTE: SIAFI - STN/CONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1995 de 2,50627203677294

<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

<sup>3</sup> Valores referentes à despesa, por haver limitações no SIAFI para identificação da execução das receitas de refinanciamento.

Notas:

- Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.

- Foram excluídas das Transferências Correntes e de Capital, as transferências intragovernamentais nos valores de R\$ 67.493.342.795,89 e R\$ 4.113.838.981,04, respectivamente.



**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1996

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>156.830.019.049,19</b>	<b>353.850.688.180,61</b>
Receita Tributária	53.557.745.800,23	120.840.674.022,17
Receita de Contribuições	79.315.416.857,73	178.956.905.116,72
Receita Patrimonial	3.576.969.650,85	8.070.605.233,79
Receita Agropecuária	72.137.698,59	162.762.042,91
Receita Industrial	105.928.298,50	239.002.721,22
Receita de Serviços	8.386.041.273,72	18.921.163.778,51
	12.141.076.921,66	23.841,15
Transferências Correntes	179.237.185,59	404.407.280,27
Outras Receitas Correntes	11.636.542.283,98	26.255.167.985,01

RECEITAS DE CAPITAL	<b>33.148.606.086,93</b>	<b>74.792.167.642,40</b>
Operações de Crédito <sup>2</sup>	24.908.480.704,81	56.200.229.346,18
Alienação de Bens	497.331.714,49	1.122.114.060,13
Amortizações de Empréstimos	3.821.677.917,44	8.622.732.875,31
Transferências de Capital	37.349.490,09	84.270.491,40
Outras Receitas de Capital	3.883.766.260,10	8.762.820.869,38
<b>SUBTOTAL</b>	<b>189.978.625.136,12</b>	<b>428.642.855.823,01</b>
Operações de Crédito - Refinanciamento	<b>108.893.530.029,49</b>	<b>245.693.080.782,36</b>
Refinanciamento da Dívida Mobiliária <sup>3</sup>	108.893.530.029,49	245.693.080.782,36
<b>TOTAL</b>	<b>298.872.155.165,61</b>	<b>674.335.936.605,37</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1996 de 2,25626885927767

<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

<sup>3</sup> Valores referentes à despesa, por haver limitações no SIAFI para identificação da execução das receitas de refinanciamento.

Notas:

- Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.

- Foram excluídas das Transferências Correntes e de Capital, as transferências intragovernamentais nos valores de R\$ 36.507.252,90 e R\$ 16.101.007,78, respectivamente.

320.485.248.424,76

2,26

245.693,08



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1997**

R\$

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>175.269.840.874,95</b>	<b>366.464.454.641,22</b>
Receita Tributária	58.624.324.340,63	122.575.172.893,13
Receita de Contribuições	92.849.746.905,71	194.135.692.104,91
Receita Patrimonial	5.500.031.589,94	11.499.788.366,64
Receita Agropecuária	58.187.819,98	121.662.504,00
Receita Industrial	156.562.696,21	327.350.460,28
Receita de Serviços	7.192.043.267,24	15.037.545.538,51
	12.906.825.373,37	23.486,76
Transferências Correntes	260.960.891,06	545.632.324,12

Outras Receitas Correntes	10.627.983.364,18	22.221.610.449,62	
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>108.173.566.487,08</b>	<b>226.175.632.107,56</b>	
Operações de Crédito <sup>2</sup>	94.806.127.706,79	198.226.207.733,61	
Alienação de Bens	4.522.720.339,58	9.456.368.731,01	
Amortizações de Empréstimos	4.661.306.001,40	9.746.131.754,28	
Transferências de Capital	36.435.433,78	76.181.340,17	
Outras Receitas de Capital	4.146.977.005,53	8.670.742.548,49	
<b>SUBTOTAL</b>	<b>283.443.407.362,03</b>	<b>592.640.086.748,78</b>	
Operações de Crédito - Refinanciamento	<b>131.745.622.480,09</b>	<b>275.461.468.171,13</b>	
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Interna	129.427.669.552,47	270.614.956.351,05	
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Externa	2.317.952.927,62	4.846.511.820,08	#####
<b>TOTAL</b>	<b>415.189.029.842,12</b>	<b>868.101.554.919,90</b>	2,09086

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1997 de 2,09085860300791

<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

275461 239740

Notas:

- Em alguns casos as casas decimais foram arredondadas pelo sistema.

- Foram excluídas das Transferências Correntes, as transferências intragovernamentais no valor de R\$ 4.145,43.



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
EXERCÍCIO DE 1998

R\$

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>200.455.307.809,51</b>	<b>403.415.360.143,51</b>
Receita Tributária	67.901.136.832,40	136.650.717.153,51
Receita de Contribuições	93.761.461.320,73	188.694.498.038,58
Receita Patrimonial	13.845.209.569,89	27.863.418.863,46
Receita Agropecuária	44.973.077,63	90.508.106,31
Receita Industrial	229.796.366,26	462.464.101,69
Receita de Serviços	9.249.668.672,19	18.614.914.513,24
	23.369.647.685,97	40.932,29

Transferências Correntes	155.808.037,86	313.562.940,26
Outras Receitas Correntes	15.267.253.932,55	30.725.276.426,48
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>30.571.269.006,14</b>	<b>61.524.534.475,66</b>
Operações de Crédito <sup>2</sup>	9.829.565.516,30	19.781.954.172,95
Alienação de Bens	5.197.173.522,12	10.459.287.165,13
Amortizações de Empréstimos	5.353.487.223,89	10.773.867.751,62
Transferências de Capital	47.613.403,62	95.821.749,89
Outras Receitas de Capital	10.143.429.340,21	20.413.603.636,08
<b>SUBTOTAL</b>	<b>231.026.576.815,65</b>	<b>464.939.894.619,17</b>
Operações de Crédito - Refinanciamento	<b>277.648.640.256,76</b>	<b>558.766.577.081,49</b>
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	277.648.640.256,76	558.766.577.081,49
<b>TOTAL</b>	<b>508.675.217.072,41</b>	<b>1.023.706.471.700,66</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1998 de 2,01249527663726

<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

620.291.111.557,15  
2,012495277

558766,5771 486306



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 1999**

R\$

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>218.020.920.930,16</b>	<b>394.088.954.645,48</b>
Receita Tributária	74.689.604.185,13	135.006.988.827,61
Receita de Contribuições	113.727.777.835,47	205.571.377.692,20
Receita Patrimonial	9.139.757.205,00	16.520.787.763,23
Receita Agropecuária	37.201.575,30	67.244.601,38
Receita Industrial	122.962.491,82	222.263.806,86
Receita de Serviços	11.483.546.688,44	20.757.360.765,02

	20.783.467.960,56	32.695,89		
Transferencias Correntes	107.016.327,99	193.439.935,25		
Outras Receitas Correntes	8.713.054.621,01	15.749.491.253,93		
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>38.440.598.366,04</b>	<b>69.484.227.299,78</b>		
Operações de Crédito <sup>2</sup>	6.267.700.969,08	11.329.333.498,81		
Alienação de Bens	2.104.293.863,69	3.803.666.939,26		
Amortizações de Empréstimos	12.535.355.733,21	22.658.583.478,75		
Transferencias de Capital	24.111.576,50	43.583.459,50		
Outras Receitas de Capital	17.509.136.223,56	31.649.059.923,47		
<b>SUBTOTAL</b>	<b>256.461.519.296,20</b>	<b>463.573.181.945,27</b>		
Operações de Crédito - Refinanciamento	<b>349.954.602.184,35</b>	<b>632.568.850.547,99</b>	#####	
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Interna	341.498.984.184,84	617.284.695.045,43		
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Externa	8.455.617.999,51	15.284.155.502,56	632569	550537
<b>TOTAL</b>	<b>606.416.121.480,55</b>	<b>1.096.142.032.493,26</b>	1,80757	

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 1999 de 1,80757402988736

<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 2000**

R\$

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>252.518.503.726,05</b>	<b>401.235.476.078,93</b>
Receita Tributária	78.685.796.670,52	125.026.612.394,30
Receita de Contribuições	139.726.547.800,59	222.016.395.235,95
Receita Patrimonial	10.115.810.654,12	16.073.365.095,39
Receita Agropecuária	26.802.915,74	42.588.089,58
Receita Industrial	242.700.873,29	385.635.899,95



Receita de Serviços	14.330.974.901,88	22.770.986.888,43		
	24.716.289.345,03	34.179,72		
Transferências Correntes	96.569.612,34	153.442.832,15		
Outras Receitas Correntes	9.293.300.297,57	14.766.449.643,17		
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>56.878.224.085,18</b>	<b>90.375.798.139,92</b>		
Operações de Crédito <sup>2</sup>	7.069.064.096,69	11.232.283.006,65		
Alienação de Bens	15.002.048.281,89	23.837.278.835,90		
Amortizações de Empréstimos	12.330.224.675,74	19.591.924.928,00		
Transferências de Capital	28.913.402,55	45.941.515,83		
Outras Receitas de Capital	22.447.973.628,31	35.668.369.853,54		
<b>SUBTOTAL</b>	<b>309.396.727.811,23</b>	<b>491.611.274.218,85</b>		
Operações de Crédito - Refinanciamento	<b>341.626.473.738,58</b>	<b>542.822.243.950,76</b>	#####	
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Interna	329.424.618.222,58	523.434.289.267,17		
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Externa	12.201.855.516,00	19.387.954.683,59	542822	472429
<b>TOTAL</b>	<b>651.023.201.549,81</b>	<b>1.034.433.518.169,61</b>	1,58893	

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 2000 de 1,58893494994812

<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.



**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 2001**

R\$

-0SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>289.410.917.744,61</b>	<b>416.663.254.264,53</b>
Receita Tributária	91.624.455.980,72	131.911.208.798,39
Receita de Contribuições	161.139.267.316,70	231.991.287.796,63
	252.763.723.297,42	316.711,69
Receita Patrimonial	10.725.785.072,95	15.441.851.841,20

Receita Agropecuária	23.294.353,08	33.536.747,80		
Receita Industrial	310.317.271,62	446.762.013,18		
Receita de Serviços	16.081.890.073,91	23.153.005.785,47		
	27.141.286.771,56	34.007,90		
Transferências Correntes	144.998.811,43	208.753.965,14		
Outras Receitas Correntes	9.360.908.864,20	13.476.847.316,70		
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>80.559.878.011,49</b>	<b>115.981.598.748,95</b>		
Operações de Crédito <sup>2</sup>	30.541.169.228,82	43.969.947.848,18		
Alienação de Bens	4.760.128.109,06	6.853.129.398,48		
Amortizações de Empréstimos	15.676.692.676,06	22.569.645.393,53		
Transferências de Capital	15.275.977,78	21.992.738,43		
Outras Receitas de Capital	29.566.612.019,77	42.566.883.370,33		
<b>SUBTOTAL</b>	<b>369.970.795.756,10</b>	<b>532.644.853.013,48</b>		
Operações de Crédito - Refinanciamento	<b>238.126.267.711,79</b>	<b>342.829.034.937,15</b>	#####	
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Interna	227.607.296.305,54	327.684.931.557,09		
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Externa	10.518.971.406,25	15.144.103.380,06	342829	298371
<b>TOTAL</b>	<b>608.097.063.467,89</b>	<b>875.473.887.950,63</b>	1,43969	

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 2001 de 1,43969431945276

<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.



MINISTÉRIO DA FAZENDA



TESOURO NACIONAL

**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DA UNIÃO**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**EXERCÍCIO DE 2002**

R\$

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal	Valor Atualizado <sup>1</sup>
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>343.074.988.187,55</b>	<b>435.142.849.823,64</b>
Receita Tributária	107.897.035.861,30	136.852.365.485,01
Receita de Contribuições	193.567.406.998,05	245.513.301.797,62
	301.464.442.859,35	332.780,56

Receita Patrimonial		12.429.467.224,22		
Receita Agropecuária	30.263.032,82	38.384.443,05		
Receita Industrial	342.750.487,98	434.731.266,50		
Receita de Serviços	17.161.059.479,44	21.766.414.297,14		
	17.534.073.000,24	19.355,51		
Transferencias Correntes	188.509.799,06	239.098.430,39		
Outras Receitas Correntes	14.088.331.619,52	17.869.086.879,71		
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>138.435.691.619,22</b>	<b>175.586.397.850,62</b>		
Operações de Crédito <sup>2</sup>	45.167.905.103,17	57.289.198.058,39		
Alienação de Bens	3.468.109.862,50	4.398.814.431,34		
Amortizações de Empréstimos	11.643.389.437,62	14.768.018.176,61		
Transferencias de Capital	31.121.473,06	39.473.254,96		
Outras Receitas de Capital	78.125.165.742,87	99.090.893.929,32		
<b>SUBTOTAL</b>	<b>481.510.679.806,77</b>	<b>610.729.247.674,26</b>		
Operações de Crédito - Refinanciamento	<b>240.411.929.870,70</b>	<b>304.929.056.030,01</b>	#####	
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Interna	231.183.117.035,63	293.223.592.047,47		
Refinanciamento da Dívida Mobiliária Externa	9.228.812.835,07	11.705.463.982,54	304929	265386
<b>TOTAL</b>	<b>721.922.609.677,47</b>	<b>915.658.303.704,27</b>	1,26836	

FONTE: SIAFI - STN/CONT/GEINC

<sup>1</sup> Valor atualizado com base no IGP-DI de 2002 de 1,26836075145694

<sup>2</sup> Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

## **ANEXO 2**

### **2.1 – Notas Explicativas sobre Receitas e Despesas dos Municípios**

### **2.2 – Tabelas relativas a transferências constitucionais**

**2.1 –Os dados e informações relativas às receitas e despesas dos municípios foram extraídos diretamente do banco de dados “FINBRA – Finanças do Brasil – Contabilidade dos Municípios Brasileiros”**

**TABELA 5.10-a**  
**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS, RECEITAS PRÓPRIAS E**  
**TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS**  
**1995**

MUNICÍPIOS P/ESTADO	TRANSF.VOLUNT	RECEITAS PRÓPRIAS	TRANSF. CONST	VAR. MUDAS*
ACRE	6.694	16.472	92.395	1
ALAGOAS	33.048	79.278	437.018	1
AMAPÁ	-	15.278	70.663	1
AMAZONAS	81.324	143.171	447.055	1
BAHIA	94.175	448.791	2.149.366	1
CEARÁ	13.648	249.200	1.268.309	1
ESPÍRITO SANTO	7.684	297.744	798.798	0
GOIAS	33.873	555.494	1.033.581	1
MARANHAO	36.551	91.978	717.468	1
MATO GROSSO	25.843	236.221	661.960	1
MATO GROSSO DO SUL	9.384	382.527	475.766	1
MINAS GERAIS	147.549	1.767.264	4.254.157	0
PARA	14.227	206.506	784.735	1
PARAIBA	17.289	66.169	582.360	1
PARANA	73.944	2.256.175	2.229.352	0
PERNAMBUCO	70.510	405.494	899.428	1
PIAUI	22.464	41.889	454.869	1
RIO DE JANEIRO	23.987	3.560.289	2.602.133	0
RIO GRANDE DO NORTE	5.941	130.649	535.448	1
RIO GRANDE DO SUL	22.519	1.683.163	2.492.797	0
RONDONIA	2.560	39.492	167.248	1
RORAIMA	5.262	8.365	77.236	1
SANTA CATARINA	49.268	1.024.555	1.381.398	0
SAO PAULO	103.134	9.641.558	11.861.563	0
SERGIPE	6.669	72.777	307.029	1
TOCANTINS	5.934	30.594	253.376	1

Fonte : FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios 1995- STN/MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

**TABELA 5.10b**  
**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS, RECEITAS PRÓPRIAS E**  
**TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS**  
**1998**

MUNICÍPIOS P/ESTADO	TRANSF.VOLUNT	RECEITAS PRÓPRIAS	TRANSF. CONST	VAR. MUDAS*
ACRE	30.283	18.888	92.335	1
ALAGOAS	79.828	98.134	377.457	1
AMAPA	2.131	16.872	50.677	1
AMAZONAS	48.436	209.187	146.327	1
BAHIA	244.434	191.667	1.048.471	1
CEARA	147.621	290.512	746.496	1
ESPIRITO SANTO	68.935	304.379	326.891	0
GOIAS	166.930	145.247	531.975	1
MARANHAO	48.666	119.642	421.274	1
MATO GROSSO	85.397	83.749	240.679	1
MATO GROSSO DO SUL	59.786	205.486	206.851	1
MINAS GERAIS	383.565	1.804.170	2.699.996	0
PARA	58.710	134.433	327.018	1
PARAIBA	42.237	18.160	293.106	1
PARANA	478.024	1.891.233	1.893.473	0
PERNAMBUCO	152.920	562.806	724.320	1
PIAUI	179.574	54.437	369.725	1
RIO DE JANEIRO	182.273	808.231	701.803	0
RIO GRANDE DO NORTE	33.314	114.185	342.145	1
RIO GRANDE DO SUL	193.120	1.315.670	1.724.899	0
RONDONIA	23.729	33.879	116.938	1
RORAIMA	38.667	12.963	35.163	1
SANTA CATARINA	172.779	762.658	884.331	0
SAO PAULO	513.344	10.457.577	3.673.749	0
SERGIPE	89.817	100.475	280.814	1
TOCANTINS	42.879	31.306	210.692	1

Fonte : FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios 1998 – STN/MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

**TABELA 5.10c**  
**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS, RECEITAS PRÓPRIAS E**  
**TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS**  
**2000**

MUNICÍPIOS P/ESTADO	TRANSF.VOLUNT	RECEITAS PRÓPRIAS	TRANSF. CONST	VAR. MUDAS*
ACRE	31.806	24.313	89.125	1
ALAGOAS	46.981	90.687	580.769	1
AMAPA	1.445	12.230	53.250	1
AMAZONAS	40.636	197.727	165.165	1
BAHIA	292.472	690.619	1.861.869	1
CEARA	159.060	370.981	1.035.185	1
ESPIRITO SANTO	51.849	336.259	450.419	0
GOIAS	140.712	359.979	886.343	1
MARANHAO	107.723	200.686	739.848	1
MATO GROSSO	102.059	204.889	445.252	1
MATO GROSSO DO SUL	68.497	260.284	339.354	1
MINAS GERAIS	350.326	1.890.738	3.107.359	0
PARA	71.133	145.994	462.404	1
PARAIBA	60.954	102.837	593.949	1
PARANA	481.895	1.695.773	1.849.744	0
PERNAMBUCO	134.208	461.270	894.171	1
PIAUI	79.873	51.629	394.523	1
RIO DE JANEIRO	277.726	3.276.452	1.791.189	0
RIO GRANDE DO NORTE	64.254	149.266	464.105	1
RIO GRANDE DO SUL	154.384	1.353.624	1.800.897	0
RONDONIA	49.296	73.268	211.013	1
RORAIMA	29.611	21.302	70.487	1
SANTA CATARINA	125.608	774.412	889.499	0
SAO PAULO	404.951	10.040.904	4.174.402	0
SERGIPE	69.927	129.696	280.752	1
TOCANTINS	29.268	39.212	228.769	1

Fonte : FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios 2000 – STN/MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)



**TABELA 5.10 d**  
**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS, RECEITAS PRÓPRIAS E**  
**TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS**  
**2002**

MUNICÍPIOS P/ESTADO	TRANSF.VOLUNT	RECEITAS PRÓPRIAS	TRANSF. CONST	VAR. MUDAS*
ACRE	607	29.279	95.531	1
ALAGOAS	7.091	110.576	477.817	1
AMAZONAS	1.506	196.704	251.332	1
AMAPÁ	139	14.189	61.677	1
BAHIA	70.807	347.152	1.214.662	1
CEARÁ	44.515	418.329	1.037.739	1
ESPÍRITO SANTO	8.709	315.550	332.773	0
GOIÁS	37.369	366.655	689.802	1
MARANHÃO	19.923	205.060	475.528	1
MINAS GERAIS	76.544	1.878.584	2.396.743	0
M.GROSSO DO SUL	9.365	225.464	364.010	1
MATO GROSSO	15.183	187.144	323.549	1
PARÁ	15.552	220.742	563.252	1
PARAÍBA	23.699	50.969	432.892	1
PERNAMBUCO	25.668	453.198	724.239	1
PIAUÍ	14.580	140.516	377.419	1
PARANÁ	75.047	1.544.460	1.336.179	0
RIO DE JANEIRO	64.631	3.353.181	1.109.566	0
R. GRANDE DO NORTE	22.828	180.264	424.669	1
RONDÔNIA	6.785	72.006	160.219	1
RORAIMA	35	15.512	70.542	1
R.GRANDE DO SUL	40.437	1.333.033	1.465.919	0
SANTA CATARINA	45.506	697.148	748.840	0
SERGIPE	9.581	131.175	187.493	1
SÃO PAULO	93.946	8.740.002	2.695.274	0
TOCANTINS	5.440	42.292	204.415	1

Fonte : FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios 2002 – STN/MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

As TABELAS 5.10a, 5.10b, 5.10c e 5.10d mostram, consecutivamente, a distribuição total de recursos relativos às transferências voluntárias repassados pela União e Estados, à evolução das receitas próprias e à evolução das transferências constitucionais dos conjuntos de municípios componentes de cada estado da federação, para os anos de 1995, 1998, 2000 e 2002. Conquanto, não se trate da totalidade de municípios que compõem cada estado, a

relevância destas informações é significativa, posto que para cada um destes anos, o número de municípios informantes, correspondeu, no mínimo, a 70 % do total de municípios brasileiros e, na maioria destes anos, excedeu os 90 %. As citadas tabelas contemplam, além das informações sobre as transferências voluntárias (convênios e contratos): as informações sobre os totais de receitas próprias (receitas tributárias, receitas patrimoniais, receitas industriais, receitas de serviços e demais receitas correntes) auferidas pelos municípios de cada estado e as informações sobre os valores das transferências constitucionais repassadas pela União. Trabalhou-se sob a hipótese de que as transferências voluntárias da União são influenciadas pelas transferências constitucionais a que esta está obrigada a repassar aos municípios e pelo volume de recursos próprios que as gestões municipais são capazes de gerar, no exercício de suas funções de natureza fisco-tributária e na qualidade de provedores e de produtores de bens e serviços públicos. Ou seja, partiu-se da premissa de que as transferências voluntárias afluem para os municípios numa razão inversa às suas capacidades de gerarem recursos próprios e de serem aquinhoados por transferências constitucionais.

Não obstante, esta linha de raciocínio se complementou com a inclusão de uma terceira variável determinante (variável simbólica), que objetivou categorizar a possibilidade de evidências de processos seletivos por parte da União, na distribuição destes recursos, tipificando a questão recorrente das desigualdades regionais. Deste modo, para os municípios dos estados situados nas Regiões Sul e Sudeste, reconhecidas como as mais desenvolvidas do País, a variável simbólica em referência assume o valor 0 (zero). Para os municípios das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, reconhecidamente menos desenvolvidas, a variável simbólica em questão, assume o valor 1 (um). Propositamente, receitas influentes como as transferências constitucionais e voluntárias dos estados e as receitas próprias dos municípios (de natureza extemporânea), como as decorrentes de alienação do patrimônio municipal, foram excluídas das observações contidas nas tabelas citadas. A intenção foi a de verificar, através de modelo estatístico, o grau de correlação e de dependência das transferências voluntárias às três variáveis determinantes citadas, uma vez que estas indicações se associam, no caso de confirmação, à preservação de um quadro de desigualdades que podem estar se aprofundando, ou se atenuando, ou mesmo se revertendo. Mais ainda, qualificam o papel da governança exercido pelo Poder Central, sobretudo no seu mister de coordenador das políticas públicas no ambiente macroeconômico.

Isto posto, cumpre dar conta dos resultados obtidos no modelo de regressão estatística adotado para correlacionar as variáveis mencionadas. Deste modo, para o ano de 1995

(TABELA 11), os valores das transferências voluntárias (variável dependente =Y) regressados contra os valores das receitas próprias dos municípios (variável independente = X1 ), contra os valores das transferências constitucionais repassadas pela União (variável independente = X2) e contra a variável simbólica (X3), produziram a seguinte equação de regressão linear múltipla :

$$Y = 30.866,2 - 0,0314 X_1 + 0,0331 X_2 - 19.866,3 X_3,$$

com coeficiente de correlação múltipla (R) entre as variáveis de 0,7582, significando, em 1995, que a interação das variáveis independentes (X1, X2 e X3), explicaram 75,82 % dos valores das transferências voluntárias (variável Y) repassadas pela União. Deste modo, admitindo-se que X3 (variável simbólica) assumo o valor 0 (zero), referente à categoria dos municípios componentes de estados integrantes das regiões Sudeste e Sul (mais desenvolvidas), a equação original se reduz a :

$$Y = 30.866,2 - 0,0314 X_1 + 0,0331 X_2 \quad \text{(equação reduzida 1)}$$

Se, de outro modo, X3 assume o valor 1 (um), referente à categoria dos municípios componentes de estados integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (menos desenvolvidas), a equação original se reduz a :

$$Y = 10.999,9 - 0,0314 X_1 + 0,0331 X_2 \quad \text{(equação reduzida 2)}$$

Assim, utilizando-se os parâmetros das equações reduzidas, é possível demonstrar, como exemplo que : a) cada R\$ 1,00 de receita própria (X1) auferida pelos municípios e b) cada R\$ 1,00 de transferência constitucional (variável X2) repassado pela União, afeta de maneira diferenciada o valor de Y (transferências voluntárias). Deste modo, substituindo-se os valores X1= R\$ 1,00, X2 = R\$1,00 em cada uma das equações reduzidas, encontram-se os seguintes resultados:

$$Y = 30.866,20 \quad \text{(para a equação reduzida 1)}$$

e,

$$Y = 10.999,88 \quad \text{(para a equação reduzida 1)}$$

Isto significa que, em média, as transferências voluntárias da União para os municípios das regiões mais desenvolvidas foram 2,8 vezes maiores que as repassadas para os municípios das regiões menos desenvolvidas.

O procedimento estatístico ora demonstrado, foi repetido para os anos de 1998, 2000 e 2002, produzindo as respectivas equações originais, demonstradas em seqüência:

$$1998 \quad Y = 38.106,0 - 0,0010 X_1 + 0,1590 X_2 - 8.868,7 X_3, \quad R = 0,9258$$

$$2000 \quad Y = 44.240,6 - 0,0160 X1 + 0,1313 X2 - 25.774,3X3, \quad R = 0,8946$$

$$2002 \quad Y = 6.508,6 - 0,0006 X1 + 0,0367 X2 - 4.715,0 X3, \quad R = 0,9168$$

A exemplo da primeira equação (para o ano de 1995), as equações acima, propiciam o diferencial discriminatório, quando se consideram as categorizações relativas às regiões mais desenvolvidas e às menos desenvolvidas. A aplicação dos mesmos procedimentos de teste utilizados na primeira equação, conduzem a resultados que, na média, refletem o seguinte :

- a) em 1998, a média dos recursos de transferências voluntárias da União liberadas para as regiões Sul e Sudeste superam em 1,3 vez o valor da média dos recursos das citadas transferências liberadas para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o que representou uma redução no diferencial distintivo registrado em 1995 (2,8 vezes);
- b) em 2000, a média de recursos liberados para as regiões Sul e Sudeste se eleva para 2,4 vezes, em relação à média de recursos liberados para as regiões Norte e Nordeste, o que volta a sugerir o alargamento das diferenças de tratamento dispensado aos municípios que integram uma ou outra região;
- c) o ano de 2002 demonstra uma situação discriminatória “*sui generis*”, uma vez que, num quadro de drástico declínio do volume global das transferências voluntárias (ver TABELA 5.10d), a média dos recursos liberados para os municípios das Regiões Sul e Sudeste, supera em 3,1 vezes a média destes recursos liberados para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Fica clara, portanto, através destas indicações, a persistência de um padrão diferenciado de alocação destes recursos da União entre os municípios brasileiros. Haja vista que a contumácia da expressão redutora apresentada nas equações demonstradas, em todos os anos tomados como focos de observação e análise, desacredita a possibilidade de que as preferências alocativas sejam atribuíveis a posturas de caráter aleatório, episódico ou pontual, por parte do Poder Central. Entretanto, longe de pretender que elas decorram, exclusivamente, de uma intenção deliberada de privilegiar esta ou aquela região, ajuíza-se estarem presentes, de forma concorrente, os ingredientes bastante difusos e combinados, relativos : a desiguais poderes de barganha dos municípios, a diferenciais de participação no cenário político, ao maior ou menor preparo do gestor público, ao grau de sintonia política entre o poder local e o Poder Central, etc. Contudo, estes fatores interagem, combinada ou isoladamente, mas, em última instância, prevalece a expressão da vontade e do arbítrio do Poder Central, que seleciona e faz a partilha destes recursos.

Embora se desvie dos objetivos deste estudo, um aprofundamento acerca destas questões e de como minimizá-las, parece ser essencial, como razão de equanimidade, que ao Poder Central, na definição e priorização de suas políticas, não falte a consciência de que é, a partir da repartição destes recursos, que mais se explicita a sua ação corretiva de desníveis e desigualdades entre os entes federados. Considerando-se que as transferências constitucionais, guardam uma correspondência e uma razão de proporcionalidade com os graus de participação de cada ente federado no pacto federativo (enquanto formadores das receitas tributárias arrecadadas pelo Poder Central), parece caber às transferências voluntárias (através de convênios e contratos para ações conjuntas em políticas públicas) o papel de instrumento cabal na correção destes desvios. Isto, entendendo-se que apesar de conter princípios de justiça distributiva, a partilha de recursos constitucionais (transferências), preserva um “*status quo*” que assegura, sem grandes alterações, a hierarquia econômica e política dos entes federados, produzindo um baixo impacto na redução de desigualdades regionais. Destarte, uma expectativa de ação protetoral reservada ao Poder Central se justifica porque a composição de forças entre os entes federados, é, por natureza e na origem, desigual. Daí, ser conseqüente a prevalência de um “*hegemon*” exercido pelos entes federados mais influentes, econômica e politicamente.

Neste sentido, parece ser exemplar o constatar-se que os municípios qualificados como capitais de estados, sejam das regiões Sul e Sudeste, sejam das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, também mostrem-se alvo de tratamentos diferenciados na partilha destes recursos pela União. Muito embora, para os municípios-capitais não exista uma forte correlação entre as variáveis ora consideradas (transferências voluntárias da união “*versus*” receitas próprias e transferências constitucionais), uma vez que estes dispõem de um cartel mais variado de fontes de receitas que os demais municípios. Ainda assim, a inclusão da variável simbólica, aponta para uma evolução discriminatória na partição das transferências voluntárias entre os municípios das capitais, segundo os pressupostos de preferências alocativas, muito embora, o ano de 2002, como se verá a seguir, mostre uma inversão desta tendência histórica.

**TABELA 5.14a**  
**MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS**  
**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS, RECEITAS PRÓPRIAS**  
**E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS**  
**1998**

(valores em milhares de reais)

MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS	TRANSF.VOLUNT	RECEITAS PRÓPRIAS	TRANSF. CONST	VAR. MUDAS*
ARACAJU	6.785	85.158	46.296	1
BELEM	14.301	102.698	202.303	1
BELO HORIZONTE	4.254	494.384	332.637	0
BOA VISTA	47.321	12.471	63.691	1
CAMPO GRANDE	42.049	99.125	93.391	1
CUIABA	19.712	67.075	73.855	1
CURITIBA	6.766	706.829	207.339	0
FLORIANOPOLIS	9.309	96.654	30.833	0
FORTALEZA	21.415	238.422	222.719	1
GOIANIA	3.144	168.490	178.716	1
MACAPA	7.041	11.316	50.114	1
MACEIO	7.138	54.980	144.079	1
MANAUS	12.990	152.071	81.762	1
NATAL	10.015	72.934	98.859	1
PALMAS	6.437	17.300	71.330	1
PORTO ALEGRE	9.329	496.535	268.049	0
PORTO VELHO	10.406	19.366	50.358	1
RECIFE	18.893	247.238	159.173	1
RIO BRANCO	14.106	21.611	55.095	1
RIO DE JANEIRO	8.656	2.227.229	535.299	0
SAO LUIS	11.230	155.070	86.731	1
SAO PAULO	10.892	3.401.564	240.986	0
TERESINA	6.017	112.993	69.143	1
VITORIA	3.161	103.636	40.017	1

Fonte : FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios 2000 – STN/MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

**TABELA 5.14b**  
**MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS**  
**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS, RECEITAS PRÓPRIAS**  
**E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS**  
**1999**

(valores em milhares de reais)

MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS	TRANSF.VOLUNT	RECEITAS PRÓPRIAS	TRANSF. CONST	VAR. MUDAS*
ARACAJU	17.779	68.031	55.931	1
BELEM	14.781	108.777	209.752	1
BELO HORIZONTE	22.908	632.483	468.113	0
BOA VISTA	22.734	15.032	29.472	1
CAMPO GRANDE	17.124	133.645	48.429	1
CURITIBA	212.006	805.281	299.617	0
FLORIANOPOLIS	17.505	107.990	38.023	0
FORTALEZA	15.976	237.297	246.048	1
MACAPA	164	9.446	41.759	1
MACEIO	3.376	66.212	153.232	1
MANAUS	27.825	167.994	83.772	1
NATAL	-	79.203	101.113	1
PALMAS	258	14.098	75.041	1
PORTO ALEGRE	5.198	570.058	371.803	0
RECIFE	44.803	316.976	201.725	1
RIO BRANCO	1.261	16.592	51.266	1
SALVADOR	82.659	420.716	141.048	1
SAO LUIS	320	160.020	94.009	1
SAO PAULO	29.899	4.047.185	558.164	0
TERESINA	102.819	37.673	168.277	1
VITORIA	12.358	105.431	66.767	0

Fonte : FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios 2000 – STN/MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

**TABELA 5.14c**  
**MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS**  
**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS, RECEITAS PRÓPRIAS**  
**E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS**  
**2000**

(valores em milhares de reais)

MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS	TRANSF.VOLUNT	RECEITAS PRÓPRIAS	TRANSF. CONST	VAR. MUDAS*
ARACAJU	4.714	93.080	57.159	1
BELEM	6.473	134.129	229.449	1
BELO HORIZONTE	14.133	611.281	463.510	0
BOA VISTA	29.807	12.679	60.602	1
CAMPO GRANDE	34.550	139.072	51.004	1
CURITIBA	204.800	827.429	276.722	0
FLORIANOPOLIS	11.853	127.532	38.610	0
FORTALEZA	1.302	287.223	243.948	1
GOIANIA	461	200.356	228.174	1
JOAO PESSOA	6.915	50.317	145.438	1
MACAPA	284	11.159	44.570	1
MACEIO	7.267	59.293	172.327	1
MANAUS	13.367	177.705	93.180	1
NATAL	15.881	84.127	132.702	1
PALMAS	3.778	17.548	82.064	1
PORTO ALEGRE	5.936	556.253	405.339	0
PORTO VELHO	5.208	21.609	54.361	1
RECIFE	14.909	313.106	194.334	1
RIO BRANCO	6.511	30.380	70.457	1
RIO DE JANEIRO	38.540	2.662.180	744.560	0
SALVADOR	8.742	421.818	180.724	1
SAO LUIS	600	184.615	92.640	1
SAO PAULO	97.074	4.605.437	596.515	0
TERESINA	100.513	37.853	171.801	1
VITORIA	14.909	143.861	52.305	0

Fonte : FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios 2000 – STN/MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)



**TABELA 5.14d**  
**MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS**  
**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS, RECEITAS PRÓPRIAS**  
**E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS**  
**2001**

(valores em milhares de reais)

MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS	TRANSF.VOLUNT	RECEITAS PRÓPRIAS	TRANSF. CONST	VAR. MUDAS*
ARACAJU	4.714	93.080	57.159	1
BELEM	6.473	134.129	229.449	1
BELO HORIZONTE	14.133	611.281	463.510	0
BOA VISTA	29.807	12.679	60.602	1
CAMPO GRANDE	34.550	139.072	51.004	1
CURITIBA	204.800	827.429	276.722	0
FLORIANOPOLIS	11.853	127.532	38.610	0
FORTALEZA	1.302	287.223	243.948	1
GOIANIA	461	200.356	228.174	1
JOAO PESSOA	6.915	50.317	145.438	1
MACAPA	284	11.159	44.570	1
MACEIO	7.267	59.293	172.327	1
MANAUS	13.367	177.705	93.180	1
NATAL	15.881	84.127	132.702	1
PALMAS	3.778	17.548	82.064	1
PORTO ALEGRE	5.936	556.253	405.339	0
PORTO VELHO	5.208	21.609	54.361	1
RECIFE	14.909	313.106	194.334	1
RIO BRANCO	6.511	30.380	70.457	1
RIO DE JANEIRO	38.540	2.662.180	744.560	0
SALVADOR	8.742	421.818	180.724	1
SAO LUIS	600	184.615	92.640	1
SAO PAULO	97.074	4.605.437	596.515	0
TERESINA	100.513	37.853	171.801	1
VITORIA	14.909	143.861	52.305	0

Fonte : FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios 2000 – STN/MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

**TABELA 5.14e**  
**MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS**  
**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS, RECEITAS PRÓPRIAS**  
**E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS**  
**2002**

(valores em milhares de reais)

MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS	TRANSF.VOLUNT	RECEITAS PRÓPRIAS	TRANSF. CONST	VAR. MUDAS*
ARACAJU	6.785	85.158	46.296	1
BELEM	14.301	102.698	202.303	1
BELO HORIZONTE	4.254	494.384	332.637	0
BOA VISTA	47.321	12.471	63.691	1
CAMPO GRANDE	42.049	99.125	93.391	1
CUIABA	19.712	67.075	73.855	1
CURITIBA	6.766	706.829	207.339	0
FLORIANOPOLIS	9.309	96.654	30.833	0
FORTALEZA	21.415	238.422	222.719	1
GOIANIA	3.144	168.490	178.716	1
MACAPA	7.041	11.316	50.114	1
MACEIO	7.138	54.980	144.079	1
MANAUS	12.990	152.071	81.762	1
NATAL	10.015	72.934	98.859	1
PALMAS	6.437	17.300	71.330	1
PORTO ALEGRE	9.329	496.535	268.049	0
PORTO VELHO	10.406	19.366	50.358	1
RECIFE	18.893	247.238	159.173	1
RIO BRANCO	14.106	21.611	55.095	1
RIO DE JANEIRO	8.656	2.227.229	535.299	0
SAO LUIS	11.230	155.070	86.731	1
SAO PAULO	10.892	3.401.564	240.986	0
TERESINA	6.017	112.993	69.143	1
VITORIA	3.161	103.636	40.017	0

Fonte : FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios 2000 – STN/MF

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA)

As equações em sequência foram produzidas a partir das informações constantes das TABELAS 5.14a, 5.14b, 5.14c, 5.14d e 5.14e, retro apresentadas, relativas às transferências voluntárias, às receitas próprias dos municípios e às transferências constitucionais da União, nos anos de 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002 :

$$1998 \quad Y = 35.315,7 - 0,0016 X_1 + 0,0852 X_2 - 22.766,3 X_3, \quad R = 0,3394$$

1999	$Y = 33.379,2 - 0,0049 X_1 + 0,0760 X_2 - 17.805,4 X_3,$	$R = 0,2877$
2000	$Y = 42.672,9 - 0,0118 X_1 + 0,0700 X_2 - 36.340,7 X_3,$	$R = 0,3650$
2001	$Y = 49.251,0 + 0,0175 X_1 - 0,0484 X_2 - 30.753,2 X_3,$	$R = 0,5123$
2002	$Y = 6.464,4 + 0,0015 X_1 - 0,0025 X_2 + 8.884,9 X_3,$	$R = 0,3384$

É de se observar que as quatro primeiras equações apresentam os coeficientes de inclinação de  $X_3$  (variável simbólica) com sinal negativo, o qual implica num termo de redução da média das transferências voluntárias repassadas pela União aos municípios das capitais dos estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Entretanto, no ano de 2002, o sinal deste coeficiente é positivo, significando que ao menos neste ano, os municípios das regiões mencionadas foram favorecidos, em média, com recursos de transferências maiores que a média dos municípios das capitais de estados do Sul e do Sudeste. Estes quadros analíticos definidos através de método estatístico, tanto para os municípios de uma forma abrangente, como para os municípios das capitais, embora não estejam disponíveis para os estados da federação de uma forma segregada, não impede o exercício de julgar que idêntica fenomenologia os distingam neste quadro de preferências alocativas exercidas pelo Poder Central. Como visto, a TABELA 5.10 (volume da tese), retro apresentada, demonstra que os estados brasileiros na totalidade são os grandes perdedores, no que se refere à participação nestes recursos, em benefício dos municípios. Por conseguinte, se os municípios são os grandes beneficiados e se os municípios de regiões menos desenvolvidas, ainda assim, são discriminados no tocante a estes recursos, o que não pensar da condição dos estados das regiões menos desenvolvidas?

Embora estas conclusões se encerrem sob considerações muito estritas e limitadas, no referente ao processo de descentralização política, pois este implica numa teia de derivações bastante complexa, ainda assim, a forma mais explícita ou mais visível de intervenção do Poder Central na coordenação de políticas públicas (excluídas aquelas políticas que lhe são congêntas - segurança e política nacional de saúde), manifesta-se ser através das transferências voluntárias, que o efeito demonstração deveria produzir o crivo analítico necessário ao julgamento de seu papel na atenuação do quadro de desigualdades. Se a este quadro que aponta para diferenciações nítidas no tratamento dispensado aos entes federados, se acresce os fatos anteriormente analisados, fica a impressão de que os rumos da descentralização, analisada a partir de uma descentralização das políticas fiscal e orçamentária, considerando-se um “*coeteris paribus*” em termos políticos e econômicos, encaminham-se para uma condição de “cada um por si”.

Além destas conclusões, as equações produzidas (tanto para os municípios em geral, quanto para os municípios das capitais), também permitem extrair conclusões elucidativas no tocante ao grau de interação observável entre as receitas próprias geradas nos municípios e as transferências voluntárias da União (relação 1), ou entre as transferências constitucionais da União e as mencionadas transferências voluntárias (relação 2). No caso da “relação 1”, é de se observar que os coeficientes de  $X_1$  (receitas próprias), em todas as equações válidas para os municípios em geral, são negativos, indicando que a dotação de recursos, via transferências voluntárias, segue uma razão inversa à das receitas próprias. Isto significa, que para um dado município o volume de recursos recebidos a título de transferências voluntárias dependerá de sua maior ou menor dificuldade para gerar receitas próprias. No tocante à “relação 2”, observa-se uma razão direta entre as duas variáveis, haja vista que os sinais dos coeficientes de inclinação de  $X_2$  (transferências constitucionais) são positivos.

A mesma “relação 1” quando considerada para os municípios-capitais, revela que, nos anos de 1998, 1999 e 2000, prevaleceu a lógica da razão inversa observada para os municípios em geral. Entretanto, nos anos de 2001 e 2002, a relação passa a ser direta (os sinais do coeficiente de  $X_1$  são positivos). Porém, nestes mesmos anos de 2001 e 2002, os sinais dos coeficientes de  $X_2$  (transferências constitucionais), tornam-se negativos, denotando uma razão inversa em relação às transferências voluntárias ( $Y$ ), que inexistiu nos anos de 1998, 1999 e 2000.

Disto resulta que o Poder Central ajusta uma lógica de alocação de recursos diferenciada para municípios comuns e para municípios-capitais. Como, em regra, os municípios comuns enfrentam maiores dificuldades para gerar receitas próprias ( $X_1$ ), a razão direta entre  $X_2$  (transferências constitucionais) e  $Y$  (transferências voluntárias) parece presidir a lógica de alocação de recursos da União nestes entes federados. Ambos, porém ( $X_2$  e  $Y$ ) se opõem ao movimento de  $X_1$  (receitas próprias).

O caso dos municípios das capitais revela uma lógica mutante no tempo. Nos anos de 2001 e 2002, a maior capacidade destes para gerar receitas próprias, inverteu a relação predominante nos anos de 1998, 1999 e 2000, que era a mesma descrita para os municípios comuns. Ou seja, em 2001 e 2002, a razão entre geração de receitas próprias ( $X_1$ ) e transferências voluntárias ( $Y$ ) passa a ser direta e a relação destas com as transferências constitucionais ( $X_2$ ) passa a ser inversa. Isto implica em reconhecer a trajetória cadente das transferências constitucionais, na medida em que os municípios das capitais ainda encontram espaço para ampliar suas receitas próprias.

Deste modo, não deixa de ser preocupante, o fato de 2002 ter representado um ano em que, tanto para os municípios em geral, quanto para os municípios-capitais, as transferências constitucionais e as transferências voluntárias, marcos da presença do Poder Central na condução coordenada de geração de meios materiais para assegurar a governança nos estados e municípios, tenham se revelado declinantes. Estas tendências pressagiam a configuração de um cenário paradoxal : poderes locais plenos de autonomia administrativa e financeira, fiéis depositários de responsabilidades delegadas pelo Poder Central, mas exauridos ante o desafio de compatibilizar, numa escala crescente, necessidades (demandas em bens e serviços públicos) e possibilidades (capacidade para prover e produzir bens e serviços públicos). Cenário mais paradoxal, ainda, quando se alia a possibilidade de combinarem-se, concorrentemente, a perda gradual da qualidade do suporte financeiro da União e o acendramento de uma concorrência de cunho federalista por arrecadação de tributos, que tem como protagonista o próprio Poder Central. Mais perigosa que a competição municipalista (*hobbesianismo municipal*), parece ser a progressão, na surdina, daquilo que, na falta de uma denominação mais apropriada, este estudo está denominando de “*hobbesianismo federalista*”, porquanto deixaria de ser insuspeita a função que o Poder Central deveria exercer de guardião e de coordenador político do pacto federativo.

Conquanto o processo de descentralização política, como já frisado, se conforme a uma predicação mais complexa de fatores concorrentes, alguns deles de natureza intangível ou qualitativa (accountability, responsiveness, etc), outros de natureza essencialmente material e mensurável quantitativamente (orçamento e execução orçamentária), avulta ser inquestionável a preexistência destes últimos para dar curso estável a tal trajetória. Se aos primeiros cabem o desenvolvimento das condições para a otimização dos resultados traduzidos pelas ações em políticas públicas, aos últimos se impõe a função de elos de inicialização e anteparos de uma cadeia de “requerimentos e de suprimentos”, oriundos da sociedade, peculiar ao “*policy cycle*” e ao “*policy maker*” (Sutton, 1994, p. 10; Melo, 2000). Deste modo, a preexistência de competências tributárias definidas, o partilhamento de receitas e as fontes autônomas de geração de recursos em cada esfera de poder, constituem as bases materiais que dão partida e permitem o “*feedback*” necessário para se avaliar os aspectos consequenciais e qualitativos da descentralização política. Ao eleger, portanto, como fio de condução deste trabalho de tese, a interpretação da descentralização política não em função de um escopo teórico que se aporta no manto de inspirações doutrinárias, mas, de um discurso que se transubstancia sob a força imponderável de uma realidade fiscal que, em algum grau,

limita e encilha seus primados de justiça política, econômica e social, não houve intenção de perpassar tais valores. Mas, tão somente, de investigar pelo lado mais óbvio deste seu caráter ambivalente, ou seja, a partir do ponto de origem da práxis política – o Poder Central e sua relação com os entes federados – um possível rol de assinalações, que revele uma matriz de erros a serem evitados e de acertos a serem disseminados. Antes mesmo da expectativa de que o discurso sobre condutas esperadas da sociedade para o desenvolvimento da responsabilização social, da participação política e do estímulo ao “accountability” (responsabilização social dos governantes) seja uma realidade dominante. Porque tais expectativas perdem grande parte de seus significados, se problemas de origem (práticas discriminatórias, afastamento dos princípios de coordenação política, ausência de políticas e programas compensatórios eficientes e eficazes na correção de desequilíbrios entre regiões e localidades, etc.), convertem-se em obstáculos à geração de “*inputs*” essenciais à instauração de um ciclo rigorosamente virtuoso no processo de descentralização política.

## **ANEXO 3**

### **3.1 – Análises complementares sobre outras despesas por funções governamentais do Poder Central**

## **Anexo 3.1**

### **A Descentralização Política e a atuação do Poder Central sob o crivo de uma avaliação da execução orçamentária funcional-programática.**

A questão da descentralização política como fato consequencial de uma crise fiscal, por vinculações lógicas, enredou-se, como tratado no capítulo antecedente, com a também conseqüente questão do Estado Mínimo que passou a ser defendida com o recrudescer do ideário liberal (neoliberal), de uma forma recorrente nas economias capitalistas, a partir dos anos 80. Deste modo, a propensão à tese do Estado Mínimo, conduz necessariamente ao entendimento de que do ponto de vista fiscal, a descentralização política redundaria na redução do aparelho estatal, impondo, sobretudo, a necessidade de uma reforma administrativa e de uma reforma no papel de agente econômico que o Estado Brasileiro, vinha desempenhando desde a época da primeira fase do Governo Vargas, através da desmontagem de uma infra-estrutura empresarial que vinha sendo construída, desde então, via privatizações, terceirizações e publicizações.

A questão das reformas tributária e previdenciária, como um aspecto crucial para a solução das alegadas crises fiscal e social, compunha com aquelas reformas, um conjunto de medidas que deveria contribuir para dar mais flexibilidade e maior poder de governança e, conseqüentemente, um maior padrão de governabilidade, não só para o Poder Central, como, de resto, para os demais entes federados. Como decorrência destes argumentos, as evidências empíricas deveriam demonstrar as assinalações virtuosas e teoricamente derivadas destas mudanças. Entretanto, o caráter postergatório com que sempre são tratadas as questões relativas a processo regulamentar (ou seja, sujeitas a uma legislação complementar), não raras vezes, é quase sempre, a regra. O que não dizer de providências relacionadas à necessidade de mudanças no próprio texto constitucional. Os quais envolvem negociações políticas mais complexas, quase sempre vinculadas ao fisiologismo, ao jogo partidário e ao clientelismo (tratados anteriormente), que ainda envolvem, posteriormente, todo o processo de formalização das leis que destas mudanças emergem.

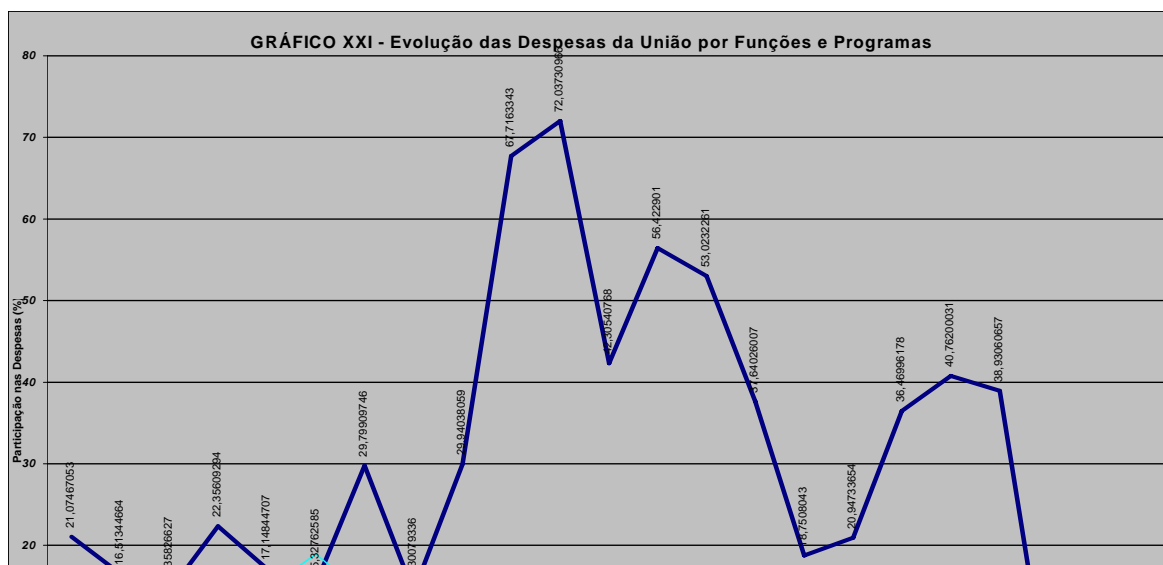
Destarte, a visibilidade (ou transparência) das ações esperadas no nível político parece ressentir-se, quase sempre de uma vontade íntegra, completa e uníssona para a solução de uma matriz dos problemas. Assim, a regra nestas ações, quase sempre, reveste-se de um caráter parcial e aleatório e, não raras vezes, pré-participatório, que implica no jogo de



barganhas levado para a arena política, e que desmonta a lógica completa de um conjunto-solução mais amplo (como era o caso de um pacote de reformas). Ressalte-se, que esta linha de argumentação não implica em fazer apologia de tais reformas, mas tão somente em deduzir que não se pode ajuizar o alcance efetivo que tais medidas teriam alcançado se fossem consentâneas com a contemporaneidade do discurso que objetivava implementá-las.

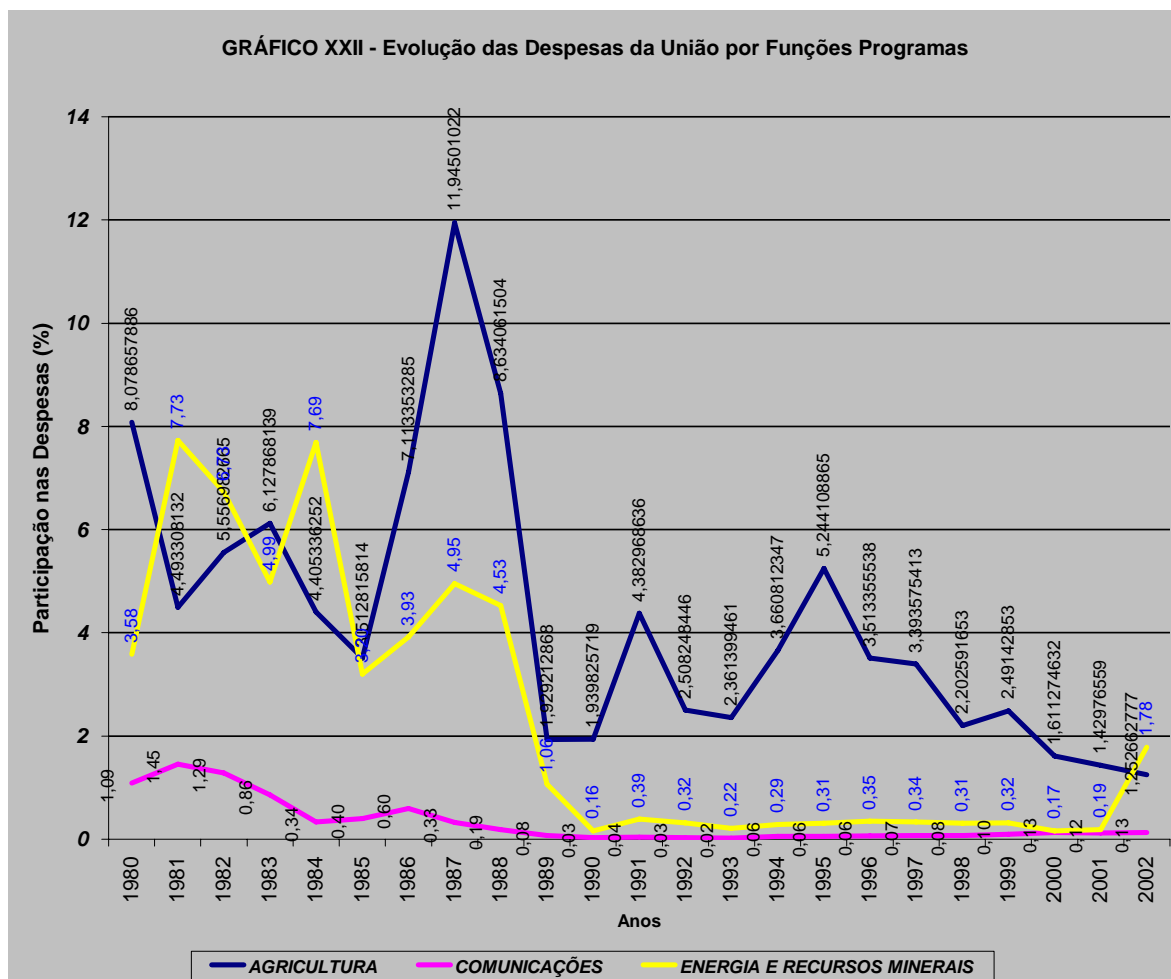
Assim, o pressuposto para este segundo nível de avaliação do processo de descentralização política, ainda sob o foco estrito de um processo originado na crise fiscal do Estado Brasileiro, busca, ainda pela observação da execução orçamentária decorrente do orçamento fiscal e de seguridade (despesas por funções e programas), verificar como o Poder Central (União) se comportou com o seu mister de provisão de recursos financeiros aos canais responsáveis pela condução das ações nas políticas públicas. Os gráficos a seguir, procuram elucidar, a trajetória de tais encaminhamentos, uma vez que demonstram a evolução das despesas (participação relativa ou percentual) de organismos ou programas, no total das despesas realizadas. As citadas trajetórias são, por si sós, indicativas, em marcos temporais específicos, de sinalizações de caráter geral, que podem atestar a consentaneidade, ou não, de resultados associados ao discurso inicial e aos conseqüentes desdobramentos que alcançaram tal discurso no tocante aos papéis reservados ao Estado Brasileiro.

O GRÁFICO a seguir demonstra a evolução das destinações orçamentárias direcionadas para funções ministeriais e programas governamentais.



A observação do gráfico em apreciação, ao contemplar um período longo de série histórica, permite perceber que os anos entre 1980 e 1987, evidenciam uma evolução oscilante nos orçamentos da “Administração e Planejamento” e tendencialmente declinante nos orçamentos do “Desenvolvimento Regional” e no de “Defesa Nacional e Segurança Pública”. O declínio maior verificado nestes dois orçamentos, entre 1988 e 1989, compensa-se nos anos seguintes, com uma recuperação mais forte no orçamento do “desenvolvimento regional” e mais contido no de “defesa nacional e segurança pública”. Este último se mantém oscilante, entre 1991 a 2002, enquanto que o primeiro declina, até se extinguir no ano de 2000. Consideradas as evoluções nestas duas funções, ao longo de todo o período 1980-2002, observa-se que elas foram drasticamente reduzidas em termos das despesas gerais do Poder Central. No tocante à função “ administração e planejamento”, há uma concentração visível de recursos para ela canalizados entre 1988 a 1993, isto, em parte, decorrência do programa de reforma administrativa que estava associada ao eixo maior do projeto de descentralização política orientado para a meta do “Estado Mínimo” (enxugamento da máquina estatal, via redução dos quadros dos serviços públicos, planos de demissões voluntárias, privatizações de empresas, etc.) . Em parte, também porque o mister de planejar e de administrar o processo de reformas foi colocado sob a batuta de um único ministério, fato este que contribuiu para dar maior expressão a esta função. Nos anos de 1994 e de 1995, o orçamento declina, para, em seguida, nos anos de 1996 a 1999 (vigência da tese do “Estado Necessário”), voltar a crescer. Em 2000, essa despesa novamente declina, por conta de uma cisão entre as funções administrativa e de planejamento, com o desmembramento desta função ministerial dupla assumida pelo MARE. Entretanto, sem que se questione o crescimento inusitado das despesas com o orçamento “administração e planejamento, é de causar espécie a constatação de que, justamente sob os auspícios do Estado Mínimo, que recomenda uma presença deste em áreas de profundo apelo social, que registram-se reduções drásticas nos orçamentos de “defesa nacional e segurança pública” e de “desenvolvimento regional” . Funções estas claramente identificadas com demandas públicas de caráter crescentemente apelativo no contexto da progressão capitalista.

O GRÁFICO em seqüência demonstra a trajetória de outros orçamentos ligados a funções ministeriais, como o orçamento da agricultura, das comunicações e de energia e recursos minerais.



É de se observar que para as três funções, os anos de 1989 e de 1990, foram divisores no histórico de suas respectivas dotações orçamentárias. Apesar de oscilantes, a participação relativa da agricultura nas despesas funcionais-programáticas da União, evoluiu de um modo decrescente (8,08 %, em 1980, para 1,94 %, em 1990); na energia e recursos minerais, a trajetória foi, igualmente, oscilante e decrescente (7,73 %, em 1981, para 0,16 %, em 1990); nas comunicações, valem as mesmas observações realizadas para as duas funções anteriores, entretanto com predominância caracteristicamente decrescente de seu orçamento (1,45 %, em

1980, para 0,04 5, em 1990). Entre 1991 e 1995, recupera-se a tendência de crescimento do orçamento da agricultura, mas conservando a característica oscilante (4,38 %, em 1991, e 5,24 % em 1995). A partir de 1996, a participação da agricultura passa a ser caracteristicamente declinante, com a participação relativa de seu orçamento, caindo para o menor percentual de participação registrado nos vinte e dois anos da série apresentada (1,25 %, em 2002). No orçamento de energia e recursos minerais, registram-se participações oscilantes, mas quase lineares, a partir de 1991, até 1999, e declínio nos anos de 2000 e 2001. O ano de 2002 registra um expressivo crescimento do orçamento quando comparado com o do ano anterior (1,78 %, contra 0,19 %). Nas comunicações, as dotações orçamentárias são crescentes entre 1991 e 1998, e praticamente estável entre 1999 a 2002.

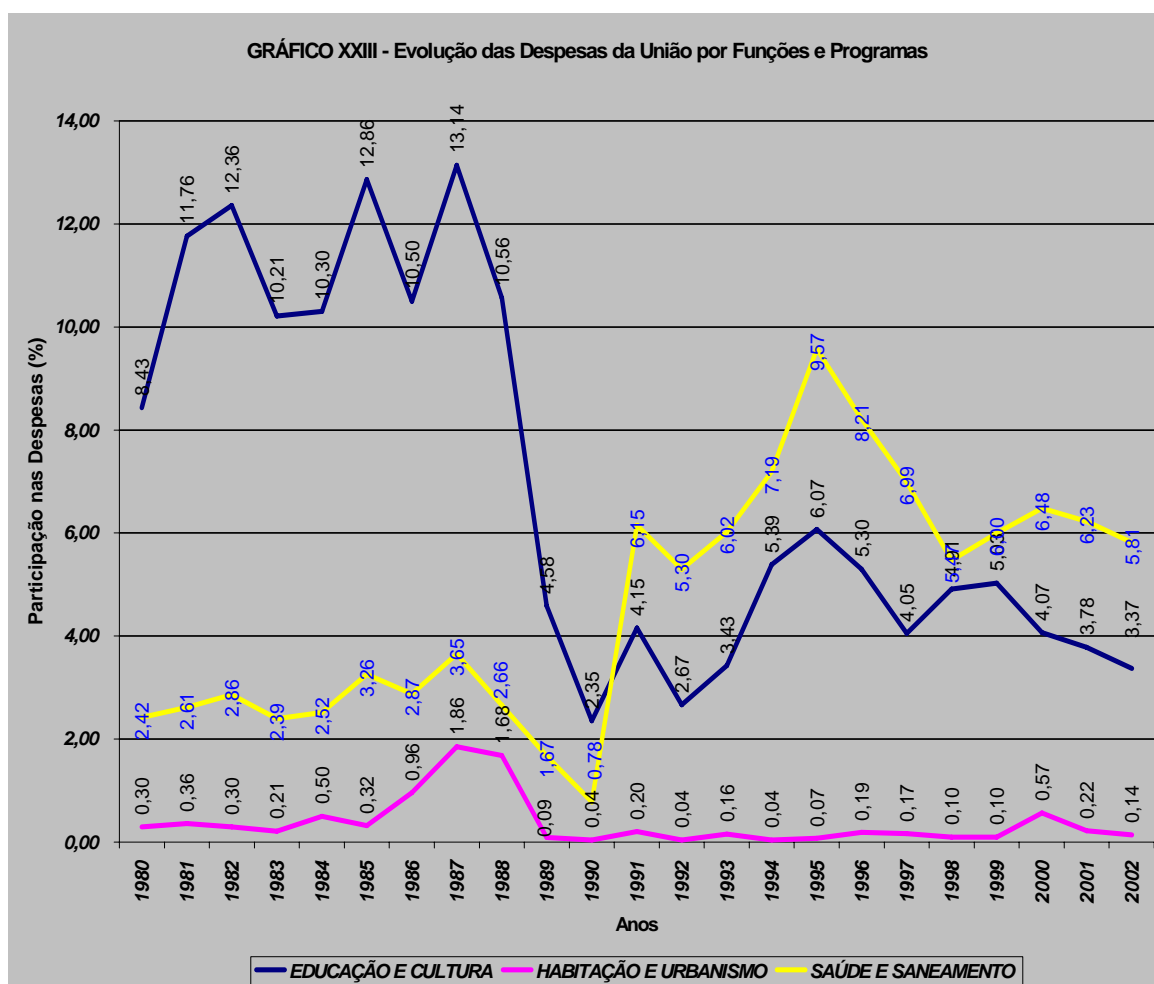
Na agricultura, portanto, de um modo geral, a tendência em 22 anos de observação, foi a de uma importância declinante desta atividade econômica como um dos braços da função estatal. Reconhecido como um segmento de grande força de capilaridade na solução de problemas relacionados ao mercado de trabalho e de abastecimento interno, a agricultura subsidiada em países que se auto rotulam como economias liberais, com exemplo mais forte nos EUA, é uma razão marcante para a presença forte do aparelho estatal. No Brasil, o argumento contra as práticas protecionistas concedida à agricultura norte-americana se desfaz diante da contraditória constatação de uma política agrícola interna que se esvazia, desconhecendo o enorme potencial que tal atividade apresenta no redirecionamento de trajetórias de crescimento.

Na função “energia e recursos minerais”, a prática orçamentária extremamente comedida e quase linear entre 1991 a 2001, encontra grande parte de sua justificativa no desmonte de parte da infra-estrutura industrial estatal, justificadora do que se denominou de Estado Empresário, que prevaleceu nos Governos Militares. Os processos de privatizações de empresas do setor (com destaque para a Companhia Vale do Rio Doce e para a quebra do monopólio legal da Petrobrás), aliados a uma constatada ausência de investimentos estratégicos no setor de energia, deram à preocupação com o desmonte da aparelhagem estatal contida na ideologia do Estado Mínimo, esta realidade aleatória, ainda irresoluta, da possibilidade de uma crise energética de graves proporções. A inevitabilidade de uma crise no setor de energia, anunciada em anos recentes, depende, atualmente, muito mais de uma conjunção favorável dos agentes climáticos, do que a uma intervenção apropriada e sem destempero da função estatal. O crescimento do orçamento em 2002, apesar de considerável, em relação aos anos anteriores, não pode ser encarado com uma mudança de atitudes com

relação ao papel do Estado no setor, porque sob esta mudança, paira a questão do imperativo de retomar investimentos para a solução de uma possível crise energética.

Na função comunicações, a retomada do crescimento orçamentário, a partir de 1991, revela-se muito mais como resultado de um entendimento de que o setor de comunicações ainda continua sendo considerado de importância estratégica para o Governo, que ainda responde e disciplina as concessões neste setor.

No GRÁFICO , a seguir, mostram-se as evoluções de três áreas de interesse nitidamente social, imprescindíveis a uma possibilidade mais completa de avaliação dos rumos do processo de descentralização política analisado pelo prisma da execução orçamentária que deriva do planejamento político.



A função “educação e cultura” teve orçamentos situados nos anos de 1980 a 1988, num patamar superior a 8 % do total das despesas orçamentárias do Poder Central, chegando a atingir 13,14 %, em 1987. O ano de 1989, marca uma queda abrupta do orçamento desta

função, correspondente a 4,58 %. O ano de 1990 deprime ainda mais o citado orçamento, trazendo-o para um patamar de 2,35 %. Em 1991, inicia-se uma evolução oscilante, com característica predominantemente crescente, até 1995, quando o orçamento desta função volta a atingir o patamar superior a 6 %. A partir de 1996, a evolução orçamentária da função “educação e cultura” volta a apresentar uma tendência declinante, com o ano de 2002, registrando uma participação de 3,37 %. Conquanto as mudanças constitucionais relativas à educação e à cultura, tenham se alterado no tocante a uma maior descentralização da função educacional, é de se questionar a razão para um comportamento tão oscilante do orçamento para esta rubrica. Primeiramente, porque diante de um crescimento mais forte da atividade econômica medido pelo PIB per capita brasileiro (ver GRÁFICO ), a partir de 1992, as responsabilidades da União não poderiam ter transitado um caminho inverso. Segundo, porque de conformidade com os pressupostos de um Estado Mínimo, entre as funções que a este estariam fortemente associadas seriam as estritas funções sociais, das quais a função educação e cultura deveria receber tratamento exponencial. Assim, mesmo diante do argumento de que uma redução, em termos relativos, na dotação destas funções não implicaria necessariamente em redução de tal participação, em valores absolutos, a lógica esperada seria verdadeiramente a de uma participação relativa efetivamente crescente, não fossem razões outras, a serem analisadas mais adiante.

A função “saúde e saneamento”, exposta no GRÁFICO em análise, manifesta uma evolução, oscilante, mas caracteristicamente crescente entre os anos de 1980 a 1987. A partir de 1988, o orçamento declina até 1990 (0,78 %). A partir de 1991, o orçamento salta para uma participação relativa de 6,15 %, crescendo de forma oscilante (queda em 1992) até 1995, quando alcança um patamar próximo a 10 % do orçamento geral da União. A partir de 1996, esta trajetória passa a ser decrescente, ainda que num balanço geral ao longo da série, as dotações situem-se em patamares mais elevados que os prevalecentes entre 1980 e 1990, anos em que predominou a tese da crise fiscal. Entretanto, ainda que se reconheça o caráter meritório destes avanços relativos, a tendência racionalmente esperada seria a de ter-se um crescimento relativo mais forte destas participações, de vez que pelas mesmas razões expostas anteriormente, o argumento justificativo do Estado Mínimo deveria encaminhar-se mais fortemente para a esfera protetoral das demandas mais inescusáveis da sociedade (saúde, educação, segurança, habitação). Na realidade, entre 1991 e 1995, pode-se reconhecer a lógica desta argumentação. Todavia, os anos de 1996 em diante, destituem tal força de argumentação.