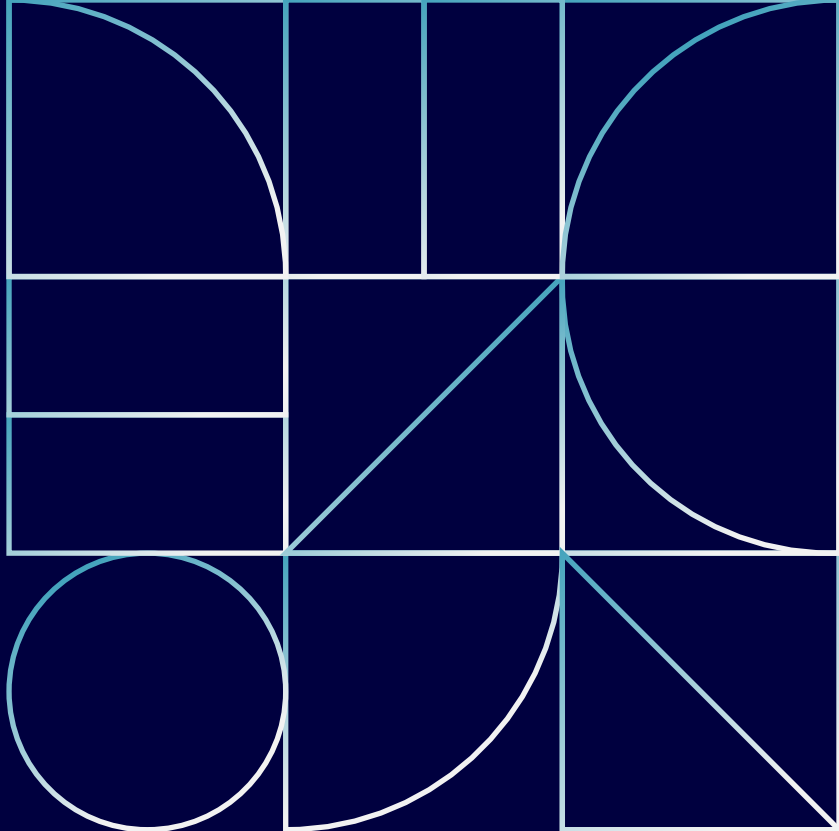




OS ESTADOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: INVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS PÓS-COVID-19

José Roberto Afonso
Bernardo Motta Monteiro
Kleber Pacheco de Castro
Laís Khaled Porto



José Roberto Afonso
Bernardo Motta Monteiro
Kleber Pacheco de Castro
Laís Khaled Porto

Os Estados na Federação Brasileira: Involução e Perspectivas Pós-Covid-19



2023

**Comsefaz – Comitê Nacional de Secretários
de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação
dos Estados e do Distrito Federal**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Os Estados na federação brasileira : involução e perspectivas
pós-covid-19 / José Roberto Afonso... [et al.]. -- 1. ed. -- Brasília,
DF : Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, 2023.

Outros autores: Bernardo Motta Monteiro, Kleber
Pacheco de Castro, Laís Khaled Porto.

ISBN 978-65-999158-1-9

1. Brasil - Política e governo 2. Covid-19 -
Pandemia 3. Federalismo - Brasil 4. Relatórios

I. Afonso, José Roberto. II. Monteiro, Bernardo Motta.
III. Castro, Kleber Pacheco de. IV. Porto, Laís Khaled.

23-179634

CDD-320.481

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Federação : Ciência política 320.481
Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB-8/8415



Contato: (61) 3326-0284
E-mail: comsefaz@comsefaz.org.br

Secretários de Estado da Fazenda

Amarísio Freitas

Secretário de Estado da Fazenda do Acre

Renata dos Santos

Secretária de Estado da
Fazenda de Alagoas

Jesus de Nazaré de Almeida Vidal

Secretário de Estado da
Fazenda do Amapá

Alex Del Giglio

Secretário de Estado da
Fazenda do Amazonas

Manoel Vítório da Silva Filho

Secretário da Fazenda do Estado da Bahia

Fabrizio Gomes Santos

Secretário da Fazenda do Estado do Ceará

José Itamar Feitosa

Secretário de Estado da Fazenda
do Distrito Federal

Benicio Costa

Secretário de Estado da
Fazenda do Espírito Santo

Selene Peres Peres Nunes

Secretária de Economia do Goiás

Marcellus Ribeiro Alves

Secretário da Fazenda do
Estado do Maranhão

Rogério Gallo

Secretário da Fazenda do
Estado do Mato Grosso

Flávio César Mendes de Oliveira

Secretário de Fazenda do
Mato Grosso do Sul

Gustavo de Oliveira Barbosa

Secretário de Estado da
Fazenda de Minas Gerais

René de Oliveira e Sousa Júnior

Secretário de Estado da Fazenda do Pará

Marialvo Laureano dos Santos Filho

Secretário de Estado da
Fazenda da Paraíba

Renê de Oliveira Garcia Junior

Secretário de Estado da
Fazenda do Paraná

Wilson José de Paula

Secretário da Fazenda do
Estado de Pernambuco

Emílio Joaquim de Oliveira Júnior

Secretário de Fazenda do Estado do Piauí

Leonardo Lobo Pires

Secretário de Estado da
Fazenda do Rio de Janeiro

Carlos Eduardo Xavier

Secretário da Fazenda do Estado
do Rio Grande do Norte

Pricilla Maria Santana

Secretária de Estado da Fazenda
do Rio Grande do Sul

Luis Fernando Pereira da Silva

Secretário de Estado de
Finanças de Rondônia

Manoel Sueide Freitas

Secretário de Estado da
Fazenda de Roraima

Cleverson Siewert

Secretário do Estado da
Fazenda de Santa Catarina

Samuel Yoshiaki Oliveira Kinoshita

Secretário de Fazenda e Planejamento
do Estado de São Paulo

Sarah Tarsila Araujo

Secretária de Estado da
Fazenda de Sergipe

Júlio Edstron Secundino Santos

Secretário da Fazenda do
Estado do Tocantins

Diretoria do Comsefaz

Presidente

Carlos Eduardo Xavier
Secretário da Fazenda do Estado
do Rio Grande do Norte

2º Vice- Presidente

Gustavo de Oliveira Barbosa
Secretário de Estado da
Fazenda de Minas Gerais

3º Vice- Presidente

Renê de Oliveira Garcia Junior
Secretário de Fazenda do
Estado do Paraná

4º Vice- Presidente

Luis Fernando Pereira da Silva
Secretário de Estado de
Finanças de Rondônia

5º Vice- Presidente

Marialvo Laureano dos Santos Filho
Secretário de Estado da
Fazenda da Paraíba

Elaboração

Coordenação

José Roberto Afonso

Autores

José Roberto Afonso
Bernardo Motta Monteiro
Kleber Pacheco de Castro
Laís Khaled Porto

Os autores agradecem os comentários
e sugestões de Leonardo Ribeiro

Escritório do Comsefaz

André Horta Melo

Diretor Institucional

Marcela Batista

Coordenadora Administrativa

Bruna Pozzi

Analista Administrativa

Cristiana Sabino

Analista Administrativa

Romina Faria

Assessora Financeira

Jorgina Guimarães

Assessora Parlamentar

Carolina Michelman

Assessora de Economia

Flávio Arantes

Assessor de Economia

Carla Abad

Assessora de Comunicação

Rafael Duarte

Assessor de Comunicação

Paula de Melo

Analista de Comunicação

Josevaldo Gonçalves Júnior

Assessor Jurídico

Administração

finance.ltda@gmail.com
comsefaz@comsefaz.org.br

Edição e Revisão

Beatriz Albuquerque Padilha
Clarisse Mourão

Projeto Gráfico e Diagramação

Paula de Melo

Reduzir o poder ao seu legítimo papel, emancipar as nações da tutela dos governos, obra duradoura do século presente, é o que se chama descentralizar.

A descentralização, que não é, pois, uma questão administrativa somente, parece o fundamento e a condição de êxito de quaisquer reformas políticas. É o sistema federal a base sólida de instituições democráticas.

Tavares Bastos, 1870

Considerações Metodológicas

Este relatório toma por base, como método de trabalho, o recurso à revisão de literatura, do levantamento e do processamento de dados, bem como da consulta eventual de atos e documentos oficiais.

Este estudo pode ser caracterizado como de natureza descritivo-quantitativa. A sua atenção primordial é descrever as características de determinada população ou fenômeno. Como tal, envolve a coleta, ordenação, classificação e análise quantitativa dos dados com o intuito de estabelecer relações entre as variáveis estudadas. A análise também faz uso da metodologia qualitativa para descrever a complexidade do problema, analisar a interação de certas variáveis e compreender e classificar os diversos processos dinâmicos vividos pelas pessoas envolvidas, por diferentes razões, no escopo do objeto deste trabalho.

A opção preferencial pela abordagem descritivo-quantitativa tem o objetivo de garantir maior precisão aos resultados, evitando, assim, distorções de análise e de interpretação, permitindo uma margem de segurança em relação às possíveis interferências do analista que busca inferir o comportamento de uma população por meio de amostras selecionadas.

Este trabalho foi desenvolvido em um período de intensas mudanças governamentais e restrições de mobilidade, bem como de várias proposições de medidas e normativos oficiais para enfrentamento da crise sanitária. Portanto, alguns pontos aqui sugeridos podem ser superados em alguns meses, após a apresentação deste trabalho, devido à intensidade e dinamicidade do momento. Contudo, espera-se que a maioria das reflexões e estratégias sugeridas mantenha-se útil ao gestor público por um longo período, uma vez que vai além da situação emergencial trazida pela atual pandemia.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	14
LISTA DE GRÁFICOS	15
LISTA DE FIGURAS	16
LISTA DE SIGLAS	17
APRESENTAÇÃO	21
1. INTRODUÇÃO	23
2. ESCOPO E CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	31

3. OS ESTADOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	37
3.1. Origem da federação e protagonismo dos estados	37
3.2. Sístoles e diástoles na federação: oscilação de poder e protagonismo	45
 4. DO ESTADO NOVO AOS DIAS ATUAIS: O CAMINHO TORTUOSO DOS ESTADOS	 49
4.1. Municipalismo	50
4.2. Transferências intergovernamentais	54
4.3. Financiamento e endividamento	59
4.4. Desenvolvimento regional e guerra fiscal	66
4.5. Reação federal.....	75
4.6. Base tributária do ICMS.....	80
4.7. Competências legislativas.....	83
4.8. Despesa com pessoal e previdência	86
 5. COVID-19: O FEDERALISMO BRASILEIRO POSTO EM PROVA	 91
5.1. Dimensão geográfica da crise sanitária	93
5.2. Impacto da pandemia nas finanças públicas estaduais.....	98
5.3. Auxílios federais aos governos subnacionais.....	103
 6. ENTREVISTAS COM ATORES DA FEDERAÇÃO	 111
6.1. Introdução	111
6.2. Metodologia	113
6.3. Análise de similitude e mapa de conceitos	118
6.4. Análise das entrevistas a partir dos tópicos de interesse	121

7. REFLEXÕES SOBRE O FUTURO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	133
7.1. Planejamento por cenário.....	138
7.2. Considerações sobre a análise de cenários.....	144
 8. ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL	 147
8.1. Relações intergovernamentais no contexto da Covid-19	147
8.2. Mecanismos de coordenação intergovernamental.....	151
 9. GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL: PROPOSTA DE RECONSTRUÇÃO	 155
9.1. Reforma Institucional	155
9.2. Reforma Digital	159
 10. CONSIDERAÇÕES FINAIS	 163
 REFERÊNCIAS	 169

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação das Esferas de Governo na Receita Total do Setor Público – 1856 a 1930	40
Tabela 2 – Participação do FPE na Arrecadação de IR e IPI – 1965/1993	55
Tabela 3 – Participação dos Estados na Carga Tributária – 1960/1980	60
Tabela 4 – Arrecadação de ICMS sobre <i>blue chips</i> por região – 1998, 2008 e 2018.....	68
Tabela 5 – Quantidade de Segurados nos RPPS de Estados e Municípios – 2017	90
Tabela 6 – Principais transferências federais diretas no contexto da pandemia	104

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Divisão da Receita Tributária por Esfera de Governo – 1936/2019.....	45
Gráfico 2 – Fundo de Participação dos Estados em % da Carga Tributária – 1967/2019.....	56
Gráfico 3 – Renegociação da Dívida dos Estados – Lei nº 9.496/1997: Fluxo e Estoque – 1998/2011.....	64
Gráfico 4 – Participação das Grandes Regiões na Arrecadação do ICMS – 1942/2019.....	70
Gráfico 5 – Evolução dos Gastos Tributários com e sem Renúncia Previdenciária – 1989/2016.....	76
Gráfico 6 – Receita Disponível por Esfera de Governo – 1991/2011	77
Gráfico 7 – Composição das Transferências Correntes dos Estados – 2002/2019	79
Gráfico 8 – Evolução do ICMS e da Carga Tributária – 1968/2017	81
Gráfico 9 – Evolução do ICMS e do ISS – 1970/2017.....	82
Gráfico 10 – Total de Vínculos de Emprego no Setor Público por Esfera de Governo – 1985/2017	88
Gráfico 11 – Var. % Nominal da Arrecadação Tributária por Esfera de Governo – 2020 vs. 2019.....	99
Gráfico 12 – Var. % Nominal da Arrecadação Tributária Estadual – 2020 vs. 2019	101
Gráfico 13 – Execução das Despesas com Assistência Hospitalar e Ambulatorial por Esfera de Governo – 2019	102
Gráfico 14 – Governos Subnacionais: Auxílios Federais da Covid-19 sem Vinculação à Saúde vs. Variação nas Principais Receitas.....	109

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Covid-19: Casos, Óbitos, Mortalidade e Vacinas, por UF	94
Figura 2 – Resumo da Distribuição de Recursos Prevista na LC nº 173/2020	106
Figura 3 – Leitos de UTI e Auxílios Federais da Covid-19, por UF	108
Figura 4 – Dados Básicos Entrevistados	114
Figura 5 – Gráfico de <i>co ocorrências</i> de termos nas entrevistas e eixos temáticos.....	119
Figura 6 – Mapa conceitual de eixos temáticos e tópicos de interesse das entrevistas.....	121
Figura 7 – Cenários do federalismo a partir do grau de coordenação intergovernamental	140

LISTA DE SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEPS	Anuários Estatístico da Previdência Social
CAPAG	Capacidade de Pagamento
CEF	Caixa Econômica Federal
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CGF	Conselho de Gestão Fiscal
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Comsefaz	Comitê Nacional de Secretários da Fazenda, Finanças, Receitas ou Tributação dos Estados e Distrito Federal
Conasems	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde.
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
Confaz	Conselho Nacional de Política Fazendária
Cosems	Conselho de Secretarias Municipais de Saúde
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DRU	Desvinculação de Receitas da União
Encat	Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GEFIN	Grupo de Gestores das Finanças Estaduais
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IFI	Instituição Fiscal Independente
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IR	Imposto de Renda
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ITR	Imposto Territorial Rural
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
RAS	Redes de Atenção à Saúde
RFB	Receita Federal do Brasil
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RPPS	Regime Próprio de Previdência do Servidor
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária

RRF	Regime de Recuperação Fiscal
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado

APRESENTAÇÃO

O Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz) sente-se honrado de contribuir para o debate público sobre o Federalismo brasileiro com a promoção da pesquisa Os Estados na Federação Brasileira: involução e perspectivas pós-Covid-19 elaborada pela Finance.

O esforço para estender à sociedade serviços públicos à altura de suas necessidades é um desafio para o qual os gestores públicos renovam as ferramentas estratégicas a todo tempo.

É sabido que os estados experimentaram nas últimas cinco décadas uma involução, como demonstra a pesquisa, de seu papel de ente federativo intermediário. O recuo de suas receitas os fez contingenciar seu protagonismo político exercitado por volumes cada vez menores de investimentos com recursos próprios, assim como níveis de endividamento cada vez maiores. Há duas décadas, os municípios ultrapassaram em número de servidores os estados, que vêm reduzindo ano a ano seu número de funcionários ativos. A promoção do bem-estar social passa a ter cada vez menos a marca dos estados. Como recuperar um exercício de

ações condizentes com o papel que a Constituição Federal lhe reservou? É papel institucional do Comsefaz, não só, o de promover estudos e debates dessa natureza como o de procurar criar um instrumental legislativo e administrativo que concretize as soluções as quais julgar promissoras.

Contudo, para a coordenação de ações, é preciso antecipar um diagnóstico que apresente e discuta as variáveis envolvidas nesses desafios, de modo que habilite e oportunize as evoluções necessárias.

Este estudo passa do diagnóstico ao ambiente propositivo de ações, tão logo fomentando um debate duplo em ambos os campos.

Trazendo as ideias veiculadas por esta pesquisa para um ambiente de discussões, submetemo-las à apreciação, às críticas e às sugestões da sociedade e dos interessados nos estudos sobre federalismo, em particular, para que a cidadania possa se beneficiar desses esforços que os estados articulam em busca da satisfação do interesse coletivo.

Desejo um boa leitura e que ela seja seguida pelas melhores discussões.

Décio Padilha
Ex-Presidente do Comsefaz

1. INTRODUÇÃO

Poucos eventos na história do país trouxeram à tona, de forma tão evidente, a discussão sobre as bases do federalismo brasileiro como a pandemia da Covid-19. Por ser uma espécie de verificação extrema da capacidade de um país em se coordenar para enfrentar uma doença perigosa e de fácil disseminação – sob a pena de conviver com um custo humanitário irreparável, em caso de falha, – a pandemia levou entes federados (e seus representantes) ao limite. Esse cenário evidenciou fragilidades da estrutura federativa, como a falta de coesão vertical e o baixo engajamento cooperativo (salvas algumas exceções), o afloramento de sentimentos regionalistas e a busca desenfreada por protagonismo político. Ainda assim, é a própria estrutura descentralizada¹ de serviços públicos e o razoável grau de autonomia dos

1 Embora haja relativo consenso no que se refere à conceituação dos diferentes tipos de centralização/ descentralização, destaca-se breves definições que podem ser tomados para fins de compreensão deste trabalho, à título de diferenciação não-exaustiva:

Descentralização política: *“A descentralização política tem sido caracterizada como aquela em que se dá a multiplicação de comando, em que existe uma pluralidade de centros de poder, sem relação hierárquica, que é justamente o caso do Estado Federal.”* (DALLARI, 2019, p. 93).

Descentralização administrativa: *“[...] é usada para referir a delegação a órgãos ou agentes inferiores e subordinados, mantendo a relação hierárquica.”* (DALLARI, 2019, p. 93).

Descentralização financeira: *“[...] acontece sempre que existem níveis inferiores de decisão relativamente*

entes subnacionais (corroborada pelo STF) que têm permitido ao país combater, minimamente, a pandemia e não apresentar estatísticas de infecções e mortes ainda piores.²

Com efeito, o tema “federalismo na pandemia” não se limita ao Brasil e tem feito parte da agenda de discussões de diversos Estados federativos, notadamente nos Estados Unidos. De uma forma geral, os debates buscam pontuar se houve sucesso dos países federalistas no combate à Covid-19. Trata-se de uma discussão difícil de ser feita, considerando que: países federalistas apresentam sensíveis diferenças entre si, especialmente no que tange ao arranjo institucional e de relações entre entes; as realidades socioeconômicas são diversas; o modelo de organização federativo não responde pelas eventuais ingerências dos tomadores de decisão e o fato de a pandemia ainda não dar sinais de estar próxima do fim.

Ainda assim, se houver pontos positivos nessa crise sanitária que nos assola, o ato de repensar e discutir o federalismo pode ser encarado como tal aspecto – ao menos no Brasil, onde a pauta federativa tem sido regularmente renegada a segundo plano na agenda política. Governos subnacionais, com histórico de conflitos e busca por interesses individuais, dificilmente conseguem convergir em discussões federativas, exceto quando se trata de auferir recursos extraordinários oriundos do governo federal (ainda assim, com algum ruído nas discussões sobre partilha). O governo federal – que deveria ser o bastião da federação equilibrada e solidária – por sua vez, se abstém de liderar um projeto

ao Estado central (nível máximo, central de decisão) e desde que essa existência se traduza num acervo, por pequeno que seja, de funções e/ou de recursos financeiros.” (CABRAL, 2018, p. 24) .

À propósito, cumpre-se esclarecer que, no contexto de um Estado Federal, como é o Brasil, em que é consagrado o aspecto político do federalismo, as bases de autonomia dos entes federados constituem-se, essencialmente, pela descentralização administrativa e financeira, de modo que os três vieses devem coexistir – o que não é uma realidade para Estados Unitários, por exemplo, que, embora politicamente centralizados, podem contar com graus de descentralização financeira e administrativa. Nesse sentido Cf. CABRAL, 2018, p. 23 e ss.

2 De acordo com levantamento do Lowy Institute – um centro de estudos baseado na Austrália – o Brasil é apontado como país que pior lidou com a pandemia, do ponto de vista da gestão pública, em um ranking de 98 nações. Disponível em <https://bit.ly/3rXJIJe>.

de reformulação ampla de aspectos que corroem as relações federativas, como orçamento, tributos, transferências, competências e desenvolvimento regional.

Nesse vácuo de soluções, o que temos observado é uma federação cada vez menos cooperativa e mais heterogênea. Ainda que as federações sejam implicitamente conflitivas (ABRUCIO, 2005), não é razoável, nem salutar, verificar uma escalada competitiva na qual o resultado final seja um ônus coletivo (para a federação, como um todo), conforme ocorreu, por exemplo, com a guerra fiscal do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação). Outro movimento que se observa com clareza, mas de forma paulatina, é o enfraquecimento dos governos estaduais como entes representativos na federação, mesmo após a Constituição Federal de 1988 – movimento diametralmente oposto do que se esperaria a partir de uma carta magna que tinha como uma de suas bases fundamentais, justamente, a descentralização.

O nível intermediário de governo sempre teve papel importante na história brasileira. Desde as capitanias hereditárias, quando Brasil ainda era uma colônia portuguesa, até a decretação da república em forma federativa, os estados foram fundamentais na organização política e na construção da economia e da sociedade. Sua relevância fiscal e política dentro da federação acompanhou o “pêndulo em movimento” (REZENDE E AFONSO, 2006), i.e., o ciclo de centralização/descentralização da federação brasileira. Contudo, esse “pêndulo” parece não ter se inclinado em favor dos estados, desde o início da década de 1990.

Após um período de importante centralização fiscal, esvaziamento político e de maior interferência federal nas políticas executadas pelos estados, durante o regime militar, esperava-se que houvesse uma reversão de tendência a partir da Constituição de 1988, concedendo aos entes estaduais maior autonomia. Contudo, essa reversão foi apenas

ensaiada nos anos imediatamente posteriores à promulgação da carta, não se estabelecendo como uma tendência de longo prazo. Possíveis equívocos no texto da carta magna (REZENDE, 2013), aliados a problemas estruturais no financiamento dos entes desde a década 1970 (LOPREATO, 2000), a um cenário macroeconômico conturbado que demandava ajustes e às transformações da economia digital, são fatores que contribuem para entender esse enfraquecimento dos governos intermediários na federação brasileira.

O objetivo deste relatório é justamente permear os aspectos que se mostram relevantes para entender esse processo de esvaziamento do papel do governo estadual na federação brasileira e tentar lançar luz sobre o futuro do federalismo, conforme experiência recente com o combate à pandemia de Covid-19. Para isso, serão abordadas questões diversas da evolução histórica do federalismo, desde temas fiscais e tributários, passando por articulações e relações político-federativas, até chegar na especulação sobre os cenários futuros. Naturalmente, as tensões e os temas emergentes em virtude da pandemia também serão alvo de discussões, haja vista sua importância para determinar a agenda de revisão das premissas federativas do país.

Enquanto, no mundo, a discussão gira em torno da eficácia do sistema federativo no combate à pandemia – haja vista a experiência traumática em grandes federações como Estados Unidos e Espanha –, no Brasil, o federalismo entra em cena como o fator garantidor do enfrentamento mínimo à Covid-19 pelo Estado brasileiro. Foi justamente a garantia constitucional de autonomia de governos subnacionais (reafirmada pelo STF³) que permitiu que o país seguisse as orientações internacionais de autoridades médicas e sanitárias, adotando medidas de contenção do vírus, como: isolamento social num primeiro momento;

3 “STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19”, Portal STF, 15/04/2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jNQvE6>.

restrição à circulação de pessoas; obrigatoriedade no uso de máscaras e regular higienização dos espaços; entre outras.

Se o Estado brasileiro não fosse organizado na forma de uma federação, possivelmente estaríamos enfrentando uma catástrofe social e sanitária sem precedentes e muito mais intensa do que a que vivenciamos atualmente, justamente porque o governo federal adotou uma postura negligente nesse cenário. Os problemas brasileiros com a pandemia de coronavírus – ainda que se evidenciem graves e crescentes – poderiam ser ainda maiores se não tivesse havido um esforço inicial de governadores e prefeitos.

Outro ponto chave nessa discussão é o Sistema Único de Saúde (SUS), que se configura como um dos maiores sistemas de saúde pública do mundo e, possivelmente, a “[...] maior política de inclusão social da história de nosso país” (MENDES, 2013, p. 28). Não menos importante, vale notar que o SUS apresenta íntima relação com o federalismo, por atuar de forma altamente descentralizada, conferindo grande responsabilidade às prefeituras e aos governos estaduais na condução desse processo de provisão do serviço ao cidadão. Em 2019, aproximadamente, 88% da execução dos gastos públicos em saúde foram realizados por governos subnacionais, de acordo com dados do Finbra/STN e da plataforma Siga Brasil/Senado Federal.

Ainda assim, a estrutura de organização e operacionalização do nosso federalismo oferece sérias limitações à atuação dos gestores subnacionais, tanto pela ótica do financiamento, quanto pela ótica da autonomia na decisão de gasto. O primeiro ponto ficou muito evidente no auge da primeira onda da Covid-19, quando a rápida deterioração das receitas próprias dos governos subnacionais impôs ao governo federal a necessidade de socorrer as finanças dos entes, sob pena de não terem condições de combater a pandemia. A dependência em relação ao governo federal mostra-se muito mais clara em situações de emergência, como a atual. O segundo ponto revela-se, rotineiramente, na gestão

das máquinas públicas de estados e municípios, desde a elaboração do orçamento, à execução da despesa. Como grande parte das despesas dos entes é previamente determinada – seja por vinculações e subvinculações de receitas, seja por obrigações trabalhistas e previdenciárias – e há pouca margem de manobra na execução do orçamento, a consequência que se observa é o pouco espaço para a tomada de decisão do gestor no direcionamento do gasto público – fato que pode ser interpretado como uma limitação à autonomia subnacional.

Grande parte da restrição financeira e fiscal dos governos subnacionais está vinculada à estrutura de financiamento dessas administrações e à formação do próprio estado brasileiro. A rigidez das despesas, associada aos baixos incentivos para maior eficiência do gasto público, proporcionam uma possibilidade limitada de gestão fiscal, que convive com mecanismos de controle e coerção à irresponsabilidade fiscal. Não é por acaso que a fragilidade fiscal dos governos subnacionais, especialmente estaduais, já se mostrava bastante clara antes mesmo da chegada da pandemia – inclusive com governos já experimentando (ou pleiteando) um regime de recuperação fiscal.

Pela dimensão e gravidade da atual crise que envolve a Covid-19, já se sabendo que suas consequências serão longas e transformadoras, é possível que esse momento transforme-se em um divisor de águas na história da federação brasileira, para não falar na economia e na sociedade. A começar, por concentrarem a execução dos gastos públicos com saúde (sobretudo com a rede hospitalar), fora a necessidade de manter a ordem coletiva, os governos subnacionais parecem ter assumido novamente um papel de protagonismo. Esse fato tem sido reconhecido pelos cidadãos, visto que a aprovação dos gestores regionais na condução da pandemia é maior do que a do presidente da república ou do Ministério da Saúde⁴. Por razões diversas, o governo federal abdicou de sua função

4 “Pesquisa Nacional: Avaliação dos governantes na pandemia”. Disponível em: <https://bit>.

de coordenar a federação e de liderar o país em meio a um cenário crítico, algo comparável a uma “economia de guerra”.

Além disso, a excessiva politização do tema “pandemia” culminou em disputa por protagonismo entre governo federal e governos subnacionais, bem como entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. Esse fato fragilizou ainda mais a já pouco harmoniosa relação entre as esferas de governo e entre os poderes – fato que não se observa apenas durante as ações emergenciais, e que foi aguçado a partir da crise sanitária. Ao mesmo tempo e caminhando no sentido oposto, observa-se uma tendência de “atuação conjunta” dos governos subnacionais no enfrentamento à pandemia – ainda que de maneira não formal, exceto em alguns casos, como o Consórcio Nordeste – indicando uma coesão horizontal pouco experimentada na experiência federativa do país.

Com base nessas constatações, pode-se vislumbrar que a federação venha a se transformar no futuro, motivo pelo qual o estabelecimento de cenários para o federalismo fiscal – traçados à luz do próprio enfrentamento da pandemia sanitária – mostra-se como um importante exercício prospectivo.

Entre os possíveis desmembramentos, é possível especular em torno de duas hipóteses extremas e inéditas na história brasileira. De um lado, haveria uma escalada autoritária e aumentaria ainda mais a centralização política, financeira e regulatória, semelhante (ou maior) ao que fora experimentado no regime militar, de modo a reduzir os governos subnacionais a braços operacionais do governo federal, sem qualquer autonomia. De outro lado, haveria uma reação exagerada dos governos subnacionais em busca de independência, que poderia levar até a um maior controle de fronteiras e à regionalização da cobrança de impostos e da oferta de serviços públicos. Esse cenário poderia ser qualificado como o de uma confederação.

Há ainda um panorama intermediário, que ficaria no meio do caminho entre as duas hipóteses radicais e antagônicas, oferecendo duas variações: ou de uma federação em permanente conflito e baixa coesão (*status quo* da crise do Covid-19), ou de uma coordenação federativa, facilitada por um governo federal que seja coordenador e não fonte dos conflitos.

Nesse contexto, é imperioso estudar, com uma visão multidisciplinar e plural, a história e os destinos do federalismo fiscal brasileiro, que deverá ser novamente modelado por força da crise sanitária.

Este relatório está dividido em 10 (dez) seções, incluindo esta seção introdutória. A segunda seção apresenta breves considerações metodológicas; a terceira traça um rápido panorama histórico dos estados no início da federação brasileira, durante a Primeira República, e mostra como a participação destes oscilou durante o tempo. Por sua vez, a quarta seção busca apresentar os diversos eventos que podem ser vistos como marcantes para explicar o esvaziamento do papel dos estados na federação; a quinta trata do desafio da federação e dos estados frente à pandemia de Covid-19. A sexta seção apresenta uma análise sobre as entrevistas realizadas com atores da federação, no âmbito deste projeto; a sétima discorre sobre o futuro do federalismo brasileiro, especulando alguns cenários possíveis. A oitava seção discorre sobre a articulação e a coordenação intergovernamentais, tanto no que se refere às relações no contexto da Covid-19, quanto aos mecanismos de coordenação entre governos; a nona seção traz proposições de reforma da governança pública do Brasil, sob a ótica institucional e digital. A décima e última seção faz as considerações finais.

2. ESCOPO E CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Esta pesquisa tem como objetivo realizar um levantamento sobre o papel histórico e futuro dos estados no federalismo fiscal brasileiro, desde a perda de protagonismo depois da reforma tributária dos anos 60, passando pelo enfrentamento à Covid-19 e pela recessão decorrente, até cenários prospectivos, que podem ir de reformas a uma reconstrução.

O escopo da pesquisa consiste no desenvolvimento do tema de acordo com 4 (quatro) eixos estratégicos de atividades, que são **desenvolvidos de forma concomitante, e não necessariamente apartados, do ponto de vista da apresentação no relatório, haja vista a forte inter-relação entre eles**. Os eixos são os seguintes:

Eixo 1 – Avaliação retrospectiva

- Pano de fundo: contexto geral sobre o federalismo fiscal brasileiro, com destaque para as principais características;
- Análise da evolução histórica das receitas tributárias na federação – redução da participação dos estados na carga tributária total;
- Análise das despesas na federação: transmissão de competências e pressão sobre os governos subnacionais, sobretudo de medidas decididas externamente e com custo imposto compulsoriamente a esses governos;
- Análise do endividamento dos estados – refinanciamento e garantias;
- Investigação de questões estratégicas para a tendência observada de redução da importância relativa dos estados na federação brasileira (tais como condições financeiras da dívida renegociada, guerra fiscal do ICMS, esvaziamento da base do FPE/FPM, descentralização do ensino e da saúde).

Eixo 2 – Cena da Covid-19

- Papel dos estados no contexto da pandemia de Covid-19;
- Impactos da pandemia sobre as finanças estaduais, com destaque, do lado das receitas, para o comportamento da arrecadação do ICMS, do FPE/FPM e das transferências de auxílios federais; da despesa, para o gasto com saúde; e da dívida, das postergações e dos efeitos cambiais, entre outros efeitos.
- Avaliação do impacto federativo decorrente das medidas fiscais adotadas pelo governo federal;

- Análises dos impactos e das medidas adotadas em outros países, sobretudo as federações.

Eixo 3 – Articulações federativas

- Guerra fiscal: histórico e lições;
- Reforma tributária sob a ótica da coordenação e do equilíbrio federativo;
- Avaliação do papel coordenador/harmonizador da federação pelo governo federal;
- Decisões externas (executivo federal, legislativo federal e judiciário) na produtividade das despesas estaduais;
- Desenvolvimento regional: avaliação de experiências internacionais e recomendações teóricas e de organismos.

Eixo 4 – Cenários

- Construção de três cenários, entre posições extremadas, qualificados como: Estado unitário descentralizado, confederação e conflito x coordenado;
- Avaliação estratégica dos projetos de reforma estruturais em discussão no Congresso Nacional;
- Proposição para melhor articulação e coordenação governamentais, seja em termos horizontais, seja em termos verticais – com especial atenção para atenuação do impacto nas finanças estaduais de medidas tomadas fora de sua competência;
- Discussão e proposição de medidas e estratégias ao Comsefaz.

Do ponto de vista metodológico, vale registrar que o estudo apresentado pode ser caracterizado como de natureza descritivo-quantitativa. A sua atenção primordial é descrever as características de determinada população ou fenômeno. Como tal, envolvem a coleta, a ordenação, a classificação e a análise quantitativa dos dados, com o intuito de estabelecer relações também quantitativas entre as variáveis estudadas. Na prática, o relatório busca demonstrar a tendência de encolhimento do papel dos estados dentro do federalismo brasileiro, com base na apresentação de evidências quantitativas (estatísticas fiscais e econômicas) e qualitativas (normas, leis e interpretações políticas).

Sobre os aspectos quantitativos, a análise restringir-se-á disponibilidade de estatísticas oficiais, dando prioridade para análises sobre receitas, despesas e endividamento. A maior parte dos dados utilizados restringe-se ao período pós-Constituição de 1988, sendo, fundamentalmente, consolidações da STN feitas por meio dos relatórios e demonstrativos contábeis e fiscais dos entes federados. Outras fontes de dados, contudo, serão utilizadas para complementar as análises e/ou apresentar maior grau de detalhamento da informação. Um bom exemplo são as estatísticas de arrecadação do ICMS do Confaz, que permitem observar o dado da principal receita estadual conforme a ótica setorial. Por sua vez, no período pré-Constituição de 1988, serão utilizadas informações das Contas Nacionais, de relatórios fiscais e de anuários estatísticos, em grande parte, consolidados na publicação Estatísticas do Século XX (IBGE, 2006).

Algumas referências bibliográficas, que promoveram reunião e consolidação de dados, serão utilizadas neste caso, como é o caso de Buescu (1979), Goldsmith (1986) e Varsano *et al* (1998). Estatísticas não relacionadas às finanças públicas, mas referentes à dinâmica regional da produção industrial, também serão avaliadas para fins de contextualização do cenário fiscal dos estados. Nesse caso, serão utilizadas as séries consolidadas por Cano (2007) e Cano (2008).

Como é grande a diversidade de fontes, seria contraproducente apresentar todas elas neste trabalho – motivo pelo qual serão informadas oportunamente, em nota de rodapé, quando da apresentação dos dados. Da mesma forma, quando a estatística tiver sofrido algum tipo de modificação (como o deflacionamento, por exemplo) será destacada em nota. Qualquer construção de indicador baseada nas estatísticas primárias será alvo de breve explicação quando este for utilizado ao longo do relatório.

Acerca dos instrumentos pretendidos para apresentar as evidências, serão utilizados métodos diversos de estatística, de acordo com a necessidade observada no decorrer da elaboração do estudo. Sem esgotar as possibilidades, pode-se lançar mão de ferramentas como: estatística descritiva (tendência central, dispersão, assimetria, associação etc.); representação e análise gráfica; regressão e correlação (medidas de correlação, regressão linear simples etc.); análise multivariada e dados (análise de *clusters*, regressão múltipla etc.).

Os aspectos qualitativos serão apresentados, sempre que possível, como suporte às evidências empíricas, com o objetivo de contextualizar e melhorar a compreensão de determinado movimento. Dessa forma, será dada uma ampla revisão de fatos históricos que possam respaldar/justificar as evidências estatísticas. A revisão será baseada em bibliografia pertinente sobre tema, levando em conta documentos oficiais (leis, portarias, normas etc.) além de discursos e falas de importantes atores políticos e econômicos. Da mesma forma, levando em consideração a experiência e as percepções diferenciadas dos secretários de finanças estaduais, as entrevistas realizadas com esses agentes serão aproveitadas para melhor embasamento do relatório.

3. OS ESTADOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

3.1. Origem da federação e protagonismo dos estados

O principal objetivo desta pesquisa é demonstrar que há uma tendência de esvaziamento do papel dos estados na federação. Dada essa orientação geral, as primeiras perguntas que podem ser formuladas para ajudar, como uma espécie de guia nessa narrativa, são: i) Os estados já foram, em algum momento, protagonistas na federação brasileira?; ii) Em que momento da história federativa brasileira os estados possuíam esse protagonismo?. Essas são questões que nos obrigam a voltar ao passado, agir e buscar compreender um pouco sobre a formação do Estado brasileiro em sua forma federativa.

Formalmente, o Brasil assume sua forma federativa de organização a partir da primeira carta magna do período republicano, a Constituição de 1891.⁵ O texto trouxe diversas mudanças no sistema político e econômico do país, sendo a forma federativa de Estado tida como uma de suas características mais inovadoras. Credita-se esse feito aos esforços, principalmente, de Ruy Barbosa, que buscou inspiração na Constituição dos EUA de 1787, do qual era forte admirador (SARMENTO E SOUZA NETO, 2014).

Apesar da inspiração norte-americana, o federalismo brasileiro tem, em sua origem, uma formação que diverge da experiência dos EUA e outras importantes federações, como Austrália e Canadá. De uma forma geral, entre diversos acadêmicos brasileiros das áreas mais distintas, há uma avaliação de que a formação de nossa federação ocorreu “de cima para baixo”, i.e., não como um reflexo de demandas sociais. O entendimento das elites políticas da época era de que os conflitos regionais seriam melhor conduzidos por meio de um Estado organizado na forma federativa (SOUZA, 2019).

Colocando de outra forma, no Brasil, a federação pode ser encarada como uma concessão, uma outorga **em sua criação**⁶: “No Brasil, ao contrário, o movimento partiu do centro, sem a participação das províncias. Por isso, em análise da realidade pátria do final do século XIX, não se pode afirmar a existência inicial de um ‘pacto federativo’, no sentido estrito do termo”, (MENDES, 2006 apud PRADO, 2013, p. 153).

5 Na maior parte do período pré-republicano, o Brasil era um Estado unitário, como afirma Costa (1994, p. 2.), “O Brasil Império era centralizado e a centralização era herança do Brasil Colônia”. Com a Proclamação da República em 1889, instaurou-se via decreto, os Estados Unidos do Brasil, cujas províncias encontravam-se unidas pelos “laços da Federação”, conforme o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Disponível em: <https://bit.ly/3jNQtmu>.

6 É importante dar ênfase neste ponto, pois até os dias atuais, não é incomum se deparar com a ideia de que estados e municípios são entidades subordinadas do governo federal, que concede poderes e recursos aos entes. A ideia não poderia ser mais equivocada, na medida em que a própria União (governo federal) é um ente federado, com autonomia limitada a sua esfera de competências.

Como decorrência dessa origem, o federalismo brasileiro teria uma natureza intrinsecamente centralizadora:

É que esse viés mais centralizador que aqui se imputa à nossa federação decorre, também, do próprio modo pelo qual se deu sua formação, quando em comparação ao modelo original norte-americano. [...] nos Estados Unidos, tinha-se uma situação inicial em que havia províncias bastante independentes que só aceitariam se unir em torno de um poder central se pudessem conservar boa parte de suas autonomias, possuindo, competência legislativa para tratar de matérias como Direito Civil, Direito Penal, Direito Comercial etc. No Brasil percorreu-se um caminho inverso: desde uma forma unitária até uma forma fracionária, de modo que as competências próprias das entidades subnacionais sempre foram vistas como concessões do poder central, não como prerrogativas próprias e naturais daqueles entes (ARABI, 2019, p. 31).

Com efeito, mais do que a perspectiva centralização-descentralização, o próprio estabelecimento das relações federativas, os instrumentos que regulam tais relações, a estrutura de poder econômico e o funcionamento do sistema político podem ser utilizados para compreender o efetivo mecanismo da federação para além de seu estabelecimento constitucional (RIKER, 1975).

Com base nesse tipo de análise, por exemplo, Wheare (1964) avalia que países latino-americanos não poderiam ser considerados como federações *stricto sensu*, ainda que as federações desses países estivessem definidas em suas respectivas cartas magnas. Segundo o autor, a existência de determinadas instituições políticas permitiria, ao fim das contas, uma relação de subordinação dos entes subnacionais com o governo federal. Por exemplo, o fato de o legislativo federal ter a competência de emendar a Constituição e esta não ser passível de veto

pelos governos estaduais é tomado pelo autor como um sintoma dessa subordinação, o que descaracterizaria a federação⁷.

Seriam tais avaliações suficientes para apontar que os estados não tiveram papel relevante na federação? Seriam os estados naturalmente subordinados ao governo federal? Apesar de serem perspectivas importantes, tais análises são incompletas por desconsiderarem o contexto político brasileiro durante a República Velha e, também, por não apresentarem evidências empíricas.

Nesse último caso, há uma dificuldade natural devido à baixa disponibilidade de estatísticas para o período. Sabe-se, contudo, que, devido ao modelo federativo adotado, foi necessário moldar o texto constitucional para dotar os governos subnacionais de autonomia financeira – leia-se autonomia tributária – para que estes pudessem exercer suas competências, motivo pelo qual foram discriminados os tributos que seriam de competência da União e dos estados (VARSANO, 1996). Ainda assim, com os poucos dados disponíveis, já é possível inferir como os estados tiveram um papel relevante e crescente na federação brasileira após a Constituição de 1891.

Tabela 1 – Participação das Esferas de Governo na Receita Total do Setor Público – 1856 a 1930

Ano	União	Estados	Municípios
1856/57	81,5%	15,5%	3,0%
1885/86	76,3%	18,5%	5,2%
1910	59,5%	27,7%	12,8%
1915	51,3%	36,0%	12,6%
1930	51,2%	37,0%	11,8%

7 Como bem observa Arretche (2001), há uma limitação metodológica da análise do autor, na medida em que sua referência é o federalismo dos EUA. Assim, qualquer outro modelo de organização federativa que fugisse às características norte-americanas seriam taxados como “não federativos”. O Brasil não seria uma federação até hoje, caso seguissemos a definição de Wheare (1964), o que, claramente, não é aplicável.

Como é possível notar, já às vésperas da Proclamação da República, os estados detinham 18,5% da receita do setor público, superando o que se observava em meados do século XIX. A partir da Constituição de 1891, durante a República Velha, o crescimento da importância estadual no orçamento público é notável, tendo alcançado quase 40% em 1930.

A questão tributária foi uma das que melhor materializaram as divergências entre União e estados. O resultado final beneficiou os estados, que conquistaram grande vantagem em matéria tributária e passaram a receber recursos significativos, inclusive dos impostos arrecadados pela União. Foi o caso do imposto de importação, desde sempre arrecadado pela União, que passou a ser todo destinado aos estados. Anteriormente, dos 11% cobrados pelo imposto, a fazenda do Império ficava com 7% e destinava 4% às províncias.

Dois impostos importantes surgiram em 1891 e passaram a beneficiar prioritariamente os estados: o Imposto sobre a Propriedade Rural (atual Imposto Territorial Rural); e o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), que era de competência cumulativa da União, dos estados e dos municípios. Como se não bastasse a vitória pela letra da lei, as justiças estaduais imporiam inúmeras derrotas à União, favorecendo os estados, às vezes até em detrimento da própria legislação federal (LASSANCE, 2012, p.24).

Importante enfatizar, nesse momento, que a métrica da divisão da receita acaba sendo possivelmente a melhor forma de aferir a descentralização em favor dos estados no período de transição do império para a república. Isso porque, ao longo do II Reinado, grande parte do conflito entre governo federal e províncias decorria justamente da limitação que estas últimas tinham em matéria tributária e pela ausência de partilha de receitas centrais com os governos regionais – fatos difundidos amplamente por críticos do centralismo monárquico, como Tavares Bastos (TAVARES BASTOS, 1870).

Para além da questão da divisão do montante de recursos públicos disponíveis, deve-se observar ainda a federação durante a República Velha sob a ótica política. É fato que a descentralização promovida pela Constituição de 1891 não se limitou ao campo fiscal, mas também levou em conta a sua organização administrativa, política e eleitoral. Competências importantes foram atribuídas aos estados, como instituir sua própria Constituição, organizar poderes legislativo e judiciário, implementar o sistema eleitoral (a partir do qual seriam eleitos os governadores ou presidentes estaduais), além de organizar os municípios em seus territórios.

Questões formais à parte, a própria condução política do país passou a ser comandada pelas oligarquias estaduais das regiões dominantes do ponto de vista econômico, centradas no eixo centro-sul do país. Esse movimento, conhecido como “república do café com leite” (ou “política dos governadores”), consolidado pela presidência de Campos Sales, consistia em um acordo firmado por governadores e congressistas, com regras objetivas, para estabilizar as relações entre o governo federal e grupos políticos dominantes nos estados. Além da conhecida “rotação” de indicados para a presidência da república, o acordo garantia que o governo federal não faria interferências em assuntos estaduais, recebendo, em contrapartida, pleno controle do Congresso Nacional (ABREU, 2015, verbete: “Política dos Governadores”). Isso valia, inclusive, para os estados periféricos, onde grupos poderosos e famílias tradicionais buscavam perpetuar seu poder (CABRAL, 2011).

Naturalmente, o funcionamento desse sistema dependia de uma estrutura de desigualdade econômica e de domínio da aristocracia sobre a população. Isso se manifestava, por exemplo, por meio do coronelismo, um complexo sistema de poder vigente à época da República Velha, que estabelecia controle do processo eleitoral, utilizando-se dominância econômica e do uso da força (LEAL, 2012) – fato que garantia a manutenção do acordo firmado na política dos governadores.

Outro aspecto que chama a atenção para a elevada autonomia e independência estadual à época é a previsão constitucional (artigo 5º) de que os governos estaduais devem se autossustentar, cabendo à União socorrê-los apenas em caso de calamidade pública. Esse aspecto revela, para além do caráter descentralizador, um viés individualista e não cooperativo desse modelo federativo. Isso, de certa forma, contribuiu para que as desigualdades regionais fossem mantidas durante essa fase (BERCOVICI, 2004), na medida que os estados mais pobres, do norte do país, mantinham-se isolados, economicamente e fisicamente, do eixo mais dinâmico do país (GALVÃO, 1999), ao mesmo tempo que não contavam com nenhum auxílio federal para ajudar em seu desenvolvimento.

[...] apesar de se ter concedido autonomia aos estados não somente no campo das competências tributárias como em outras diversas áreas (política, financeira, administrativa, trabalhista) não se teve, na elaboração da Constituição, preocupação em estabelecer mecanismos de redistribuição de receitas para compensar ou pelo menos atenuar as desigualdades econômicas e tributárias entre eles existentes (OLIVEIRA, 2010, p.11).

A despeito dos problemas inerentes a este modelo de organização federativa vigente durante a Primeira República – que não devem ser desprezados, mas que não são objetos desse estudo – fica evidente como o papel dos estados foi elevado a outro patamar de acordo com a primeira Constituição republicana. Os elementos agregados parecem ser suficientes para responder à pergunta inicial da seção e sacramentar o protagonismo dos entes estaduais dentro da história do federalismo brasileiro⁸. Mesmo em uma perspectiva histórica de longo prazo,

8 Essa interpretação deve ser tomada com o devido cuidado, haja vista as importantes limitações institucionais da federação brasileira até aquele momento. Não por acaso, alguns autores não compartilham essa percepção, na medida em que o federalismo na República Velha seria um federalismo restrito, para poucos: “Até [...] o momento da transição da economia agrário-exportadora para o processo de substituição de importações, não parece existir sob nenhuma forma a presença política e institucional dos **estados enquanto coletivo na Federação brasileira**”, (PRADO, 2013, p. 154, grifo nosso).

há elementos suficientes (e que devem ser apresentados ao longo do relatório) para evidenciar tal protagonismo, tanto do ponto de vista fiscal, como do ponto de vista político, a despeito da constante tensão entre estados e governo federal:

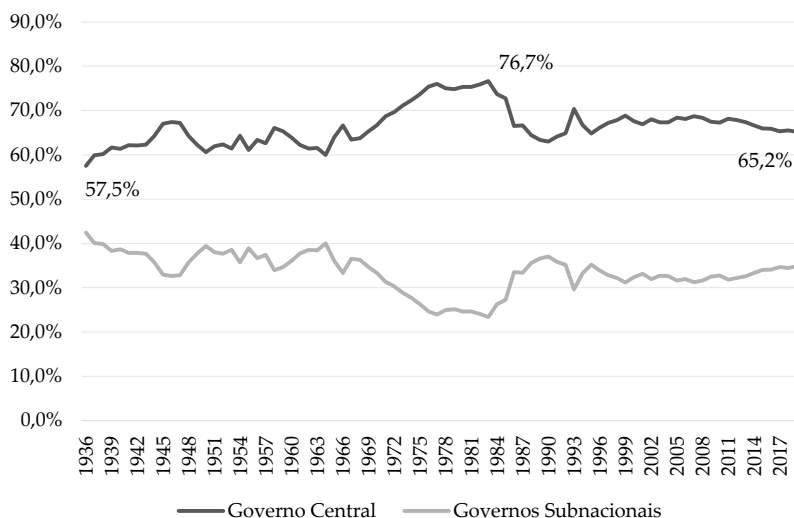
O poder e a independência das elites estaduais junto aos partidos ou ao Governo Federal são fenômenos com raízes profundas no sistema político brasileiro. Da Primeira República ao período 45-64 houve uma grande tensão entre a busca da autonomia estadual por intermédio dos governadores e das principais lideranças estaduais e a tentativa de fortalecimento do Poder Central, no mais das vezes em detrimento dos governos subnacionais. Para alcançar esse intento, por duas vezes os governantes no nível federal instalaram regimes autoritários baseados numa excessiva centralização do poder. Isto ocorreu em 1937, com o Estado Novo, e em 1964, com o regime militar. Apesar destes períodos autoritários terem empreendido um vigoroso processo de centralização, as elites estaduais nunca foram alijadas por completo do jogo político. Ao contrário, elas têm recuperado forças e influência ao final de cada período ditatorial [...] (ABRUCIO E SAMUELS, 1997, p.139).

Apesar desse cenário, é notável como no período mais recente, mais democrático, os estados perderam protagonismo no federalismo fiscal. As perguntas que aparecem na sequência desta constatação giram em torno da trajetória dos estados até os dias atuais e os motivos que os levaram a mudar de patamar dentro da federação.

3.2. Sístoles e diástoles na federação: oscilação de poder e protagonismo

De acordo com Fiori (1995), o economista italiano, Vilfredo Pareto, tinha uma tese de que as instituições políticas apresentavam, historicamente, um movimento pendular e recorrente de centralização/descentralização. Dessa forma, havia um período de alta concentração de poder que seria sucedido por outro momento de desconcentração política e vice-versa. Adaptando essa ideia para o federalismo fiscal, Rezende e Afonso (2006) apresentam uma conhecida interpretação do federalismo fiscal brasileiro, o que também é definido como “sístoles e diástoles da federação”. Assim como o movimento do pêndulo é de idas e vindas periódicas, o movimento de descentralização fiscal no Brasil também teria o mesmo mecanismo, mas em perspectiva histórica.

**Gráfico 1 – Divisão da Receita Tributária
por Esfera de Governo – 1936/2019**



Fonte: Elaboração própria, 2021. Fontes primárias: IBGE (2006), Afonso e Castro (2019), STN, RFB e CEF.

De fato, a observação livre das estatísticas históricas de receitas tributárias⁹, por exemplo, ao longo da história (**gráfico 1**), demonstra que, em alguns períodos, o “pêndulo” caminhou em direção aos governos subnacionais e em outros momentos caminhou em direção ao governo federal. Não por acaso, esses movimentos coincidem com governos mais ou menos democráticos, ainda que, na fase mais recente, após a Constituição de 1988, esse movimento tenha sido dúbio.

De acordo com a ideia do ciclo de alternância entre momentos de maior centralização e de maior descentralização e baseado no comportamento da receita tributária, podemos dividir a história republicana em intervalos, os quais são propostos a seguir e explicados de forma bem resumida:

1891/1930 – Período de instituição e consolidação do Estado federalista no Brasil, que foi acompanhado por importante movimento de descentralização política, administrativa e fiscal. Apesar de o governo federal ainda manter o controle da maior parte do orçamento público, as oligarquias regionais do centro-sul do país detinham grande poder de influência na administração federal.

1930/1945 – Período do primeiro governo de Getúlio Vargas, que mescla um intervalo de tempo sob regime democrático e outro sob regime ditatorial (Estado Novo). Se em um primeiro momento, buscou-se aprimorar o sistema federativo, caminhando para uma lógica mais cooperativa, posteriormente, a partir do início do Estado Novo, tomou-se um rumo diverso. Isso acabou por restringir severamente o papel dos governos subnacionais, inclusive do ponto de vista ideológico e simbólico, na busca por uma “unidade nacional”.

9 A receita tributária arrecadada é apenas um dos indicadores que podem ser utilizados para verificar a centralização/descentralização fiscal. Este pode ser útil para entender o grau de autonomia dos entes em se autofinanciar. Uma alternativa é utilizar o conceito de receita tributária disponível, que se aproxima mais da realidade orçamentária (despesas) dos entes, uma vez que contempla as transferências intergovernamentais líquidas (recebidas e concedidas). Por ora, a receita arrecadada é suficiente para compreender os movimentos do “pêndulo da federação”. Oportunamente a receita disponível será apresentada no relatório para melhor compreensão das relações federativas.

1946/1964 – Período pós-ditadura, que se verificou importante descentralização fiscal, especialmente na direção dos estados, mas também com importantes marcos para os municípios, como a fundação da Associação Brasileira de Municípios (ABM). Apesar da percepção de que a descentralização era importante para a manutenção de um regime democrático, parte desse processo pode ser atribuído à fragilidade fiscal do governo federal.

1964/1983 – Período de centralização no regime militar, no qual a reforma tributária de 1966 foi fundamental para a construção de um poder fiscal concentrado no governo federal. Os projetos de infraestrutura desse regime basearam-se na construção de um sistema tributário (de fato) moderno e de uma carga de impostos majorada. Governos estaduais passaram a arrecadar o ICM, mas com importantes limitações para legislar sobre a matéria. Além disso, foram instituídos o FPE e o FPM, que viriam a ser as principais transferências federais aos governos subnacionais. Contudo, esses fundos foram esvaziados no final da década de 1960, reduzindo a receita disponível dos entes. O processo de centralização fiscal manteve-se até o início dos anos 1980.

1983/1988 – Período de aceleração da reabertura política e transição do regime autoritário para o regime democrático, processo que também culminou em um movimento de rápida descentralização fiscal e ganho de protagonismo de governadores e prefeitos. Destaca-se, nessa fase, as alterações na legislação que aumentaram a base do FPE/FPM, além de terem restringido a possibilidade de redução das bases tributárias partilhadas com estados e municípios.

1988/2020 – Período pós-Constituição de 1988 que deveria, supostamente, seguir uma trajetória de desconcentração fiscal, seguindo o espírito dado pela carta magna, de empoderamento dos governos subnacionais e da atuação destes como agentes promotores das políticas sociais. Em termos práticos, observou-se, contudo, um movimento de forte reação do governo federal até início do século XXI, por meio

do engrandecimento das receitas não partilhadas e de mecanismos de desvinculação. A partir daí, há uma tendência à descentralização paulatina em direção aos governos subnacionais – mas que deve ser olhada no detalhe, uma vez que ela revela um fortalecimento do papel municipal na federação, em detrimento dos estados.

4. DO ESTADO NOVO AOS DIAS ATUAIS: O CAMINHO TORTUOSO DOS ESTADOS

Observando o federalismo brasileiro em retrospectiva, é possível notar diversos eventos e instituições que são capazes de ajudar a compreender as oscilações e o esvaziamento recente do papel dos estados na federação. Claramente, tais episódios, quando tomados de forma isolada ou descontextualizada, não cumprem o papel que aqui se propõe. É a conjunção de diversos elementos, aparentemente não relacionados, que ajudam a compreender o todo. Mesmo eventos ocorridos há quase um século, que, em um primeiro momento, parecem não ter relevância para o desenho do atual quadro, podem nos ajudar a atingir o objetivo deste relatório.

Dessa forma, esta seção pretende apresentar aspectos históricos que são considerados relevantes para a discussão a que se propõe. Importante destacar que a ordem de apresentação dos eventos não está relacionada ao grau de importância destes, mas, sim, à cronologia dos fatos (ainda que isso não seja tão claro em alguns casos).

4.1. Municipalismo

Uma das características mais marcantes da ditadura comandada por Getúlio Vargas entre 1937 e 1945, conhecida como Estado Novo, foi a promoção da centralização política e fiscal. Os registros históricos desse período mostram que tal centralização ocorreu, inclusive, em termos simbólicos, em razão da abolição do uso de bandeiras e hinos pelos estados.¹⁰

Há, contudo, uma aparente contradição do Estado Novo nesse aspecto: a adoção de uma ideologia municipalista, no sentido de estabelecer uma relação direta entre União e municípios, sem a necessidade de quaisquer intermediários (partidos políticos e estados). Sobre isso, versa Melo (1993):

A adoção da ideologia municipalista no Estado Novo representaria um paradoxo. Por um lado, a Constituição de 1937 e a legislação específica sobre municípios é profundamente centralizadora. A autonomia do município em matéria financeira, por exemplo, foi restringida, como também foi proibi-

10 Havia uma forte orientação do regime ditatorial em torno da unidade nacional, inclusive no que toca aos símbolos da república – motivo pelo qual a bandeira nacional passou a representar a federação como um todo, a partir da Constituição de 1937. O evento de cremação das bandeiras estaduais (vídeo disponível em: <https://youtu.be/xKoh2n1OT04>), em 27 de novembro de 1937, é um exemplo clássico e expressivo desse ímpeto do Estado Novo. O discurso de Getúlio Vargas nesse episódio sintetiza o sentimento centralizador do governo à época: “Temos motivos de sobra para encarar os dias futuros com otimismo e confiança. Atravessamos períodos difíceis no passado. Com as forças dispersas e mal caratadas, as rivalidades regionais e as instituições inadequadas fomentavam a desorganização política e administrativa. Abolimos as bandeiras e escudos estaduais e municipais, os hinos regionais e os partidos políticos. Tudo isso se fez visando consolidar a unidade política e social do Brasil, em uma época em que tais medidas pareciam temerárias”.

do o endividamento externo municipal. Por outro lado, a Constituição elege o município ‘como órgão constituinte dos poderes’. O Estado Novo apresenta-se como a encarnação do ‘verdadeiro municipalismo’, o qual, supostamente, transcenderia princípios constitucionais vazios como o de ‘peculiar interesse local’. [...].

O paradoxo entre o ideário municipalista e a prática centralista dissolve-se quando se incorpora à análise a crítica autoritária – e hegemônica nos anos 30 – ao conceito liberal de representação. Embora o projeto político das elites autoritárias da Era Vargas se caracterize por uma profunda centralização política, administrativa e financeira – e, portanto, contrária ao conceito de autonomia que é subjacente ao municipalismo –, ele se baseia numa concepção plebiscitária [...] e corporativa de representação política. Nessa concepção, o município – matriz básica da sociedade política – está orgânica e simbioticamente entrelaçado com o poder central. Sem mediações – de instâncias territoriais ou político-partidárias – que distorçam essa identidade de fins, a articulação entre os dois níveis está assegurada pela centralização, que aproxima e reúne os dois polos (MELO, 1993, p. 196).

O municipalismo, enquanto movimento político e técnico, manteve sua trajetória de ganho de protagonismo no período democrático pós Estado Novo, o que pôde ser bem representado pela função da ABM (1946) e do IBAM (1952) – ainda que essas instituições viessem a trilhar caminhos diferentes, haja vista suas origens e propósitos distintos. Na mesma época, em 1947¹¹, ocorreu a primeira eleição direta para os cargos executivo e legislativo nas prefeituras.

A despeito disso, o papel do governo local no Brasil sempre foi colocado em segundo plano até o início da década de 1980, uma vez que a configuração das instâncias de poder executivo e decisório no setor público

11 Informação disponível em: <https://bit.ly/3BPenh8>.

ainda davam relativa pouca importância aos municípios. Havia uma imagem negativa do município (salvo algumas exceções como capitais e cidades de grande porte), ligada à tradição coronelista e clientelista – motivo pelo qual essa esfera ainda era encarada como sem autonomia e subordinada à União (LEAL, 2012). Justamente por isso, o período de abertura política e redemocratização nos anos 1980 é importante, pois marca o momento de guinada do municipalismo. Houve, de fato, um ganho de protagonismo dos prefeitos no período de redemocratização, notadamente com as eleições municipais de 1985, quando foram realizadas de forma direta em todas as cidades do país. De acordo com Hagopian (1996), parte da explicação para esse fenômeno decorre da crise fiscal do governo federal, que induziu os cidadãos a redirecionar suas demandas para governantes mais próximos. Na mesma linha, argumenta Castro (2014), que aponta para a maior visibilidade da esfera local com base na organização e nas demandas de movimentos sociais locais, relacionados aos direitos de cidadania. Esse movimento, que se inicia no período da redemocratização, alcança seu ápice com a Constituição de 1988, quando os municípios atingem a posição de entes da federação, com o mesmo patamar legal da União e dos estados.

Com efeito, esse evento acaba sendo uma representação maior de um movimento histórico de progressiva limitação constitucional de interferência dos estados nos municípios¹² (REZENDE, 1995). Não se trata de defender aqui o fim da autonomia municipal, mas apenas de reconhecer que o fortalecimento municipal e a ligação direta União-municípios (iniciada em Vargas, mas tão presente nos dias atuais) retirou dos estados seu papel de intermediário, de planejador do território regional, de “amálgama” federativa.

“There are, however, other consequences of municipal autonomy. A reduction of state powers may lead to greater difficulty in developing cooperative actions, as states lack the necessary instruments to

12 Apesar disso, não é incomum observar, ainda nos dias de hoje, Constituições estaduais que tratam os municípios como entes subordinados, como mostra Ferrari (2003), apesar da inconstitucionalidade de dispositivos com esse teor.

coordinate action within their territory”, (RIBEIRO E PINTO, 2009, p. 85).

Convém apontar, contudo, que o municipalismo em si não é o fator que explica o menor protagonismo dos estados. Como se verá adiante, especialmente após a Constituição de 1988, os mesmos eventos que prejudicaram o papel dos estados na federação, também, contribuíram para a emergência dos municípios. Ou seja, o municipalismo não é a causa, mas a consequência (REZENDE, 2013).

Isso não é, contudo, um impeditivo para afirmar que há uma vertente do municipalismo que aparenta ter a intenção de levar os municípios a um patamar de protagonismo mais elevado, suplantando em definitivo o papel dos governos estaduais. Não se trata de uma vertente majoritária, mas ainda assim é relevante, o que revela um potencial risco para a federação. Esse movimento ficou muito evidente nos últimos anos com a aceleração dos debates em torno da reforma tributária.¹³

Tal cenário é danoso para a estabilidade federativa, na medida em que despreza o papel intermediário e regional (supramunicipal) que os estados possuem, apostando tudo em um processo de “atomização” em uma federação que apresenta sérios problemas para deslanchar em questões de cooperação mais efetivas.

O ganho de participação municipal dos últimos 30 anos – na esteira da crise fiscal dos estados – pode até ser visto como um movimento saudável de complementação de papéis e de maior participação de atores políticos diversos. Embora, dificilmente, deve se manter para os próximos 30 anos, sob pena de incorrermos em uma profunda revisão do pacto federativo.

13 Bons exemplos podem ser visto em “Municípios querem fatia maior de tributos para apoiar a reforma tributária”, Folha de São Paulo, 15/08/2019 (disponível em: <https://bit.ly/3zR8IGH>) e em “Em reunião do Conselho Político, consultores da CNM esclarecem propostas à Reforma Tributária”, Portal CNM, 27/10/2020 (disponível em: <https://bit.ly/3DMLmsV>).

4.2. Transferências intergovernamentais

O sistema de partilha de receitas constitucionais – algo fundamental para atenuar o desequilíbrio de receitas dentro de qualquer federação – começou a ser desenhado no Brasil a partir da Constituição de 1946, em seu artigo 15, que determinava o repasse de 60%, aos governos subnacionais, da arrecadação de impostos sobre combustíveis e lubrificantes. A concepção do que hoje conhecemos como FPE e FPM, contudo, só veio quase 20 (vinte) anos mais tarde, na Emenda Constitucional nº 18 de 1965. Nesse primeiro desenho, cada fundo recebia 10% da arrecadação de IR e IPI – ainda que parte desse recurso não fosse de uso livre, havendo um dispositivo constitucional orientando seu uso.¹⁴

Desde então, o FPE passou por diversas modificações diretas (em sua própria legislação) ou indiretas (via modificações em legislações correlatas), que promoveram um certo esvaziamento do fundo. Isso é bastante notável durante o regime militar, mas também algo perceptível após a Constituição de 1988. A primeira (e radical) mudança ocorreu em 1968, a partir do Ato Complementar nº 40, que reduziu à metade a vinculação de receitas do IR e do IPI (5% destes tributos), além de retirar da base de cálculo do IR o IRRF retido por estados e municípios e criar algumas condicionalidades para o recebimento do recurso.

Apenas sete anos mais tarde, o governo federal viria a editar uma medida para recompor parte da perda sofrida em 1968, aumentando a participação do FPE para 9% do IR e do IPI. Esse percentual, porém, só seria alcançado em 1979, devido ao período de transição previsto em lei. Aumentos sucessivos nesse percentual foram verificados no início dos anos 1980, chegando a 14% em 1985. Na Constituição de 1988, esse percentual foi elevado a 21,5% – o que só seria atingido após uma transição de seis anos – permanecendo assim desde então.

14 O § 2º do artigo 21 da Emenda Constitucional nº 18 de 1965 versava que pelo menos 50% dos recursos recebidos deverá ser alocado para o orçamento de capital, i.e., para investimentos, inversões financeiras e/ou amortizações de dívidas.

Tabela 2 – Participação do FPE na Arrecadação de IR e IPI – 1965/1993

Dispositivo Legal	% (IR + IPI)	Vigência
Código Tributário Nacional (1966)	10,0	1967/68
Ato Complementar 40/1968	5,0	1969/75
Emenda Constitucional 5/1975	6,0	1976
	7,0	1977
	8,0	1978
	9,0	1979/80
	10,0	1981
Emenda Constitucional 17/1980	10,5	1982/83
	12,5	1984
Emenda Constitucional 23/1983	14,0	1985
	14,0	1985/88
Emenda Constitucional 27/1985	18,0	1988*
	19,0	1989
	19,5	1990
	20,0	1991
	20,5	1992
	21,5	1993

Fonte: STN (2018a).

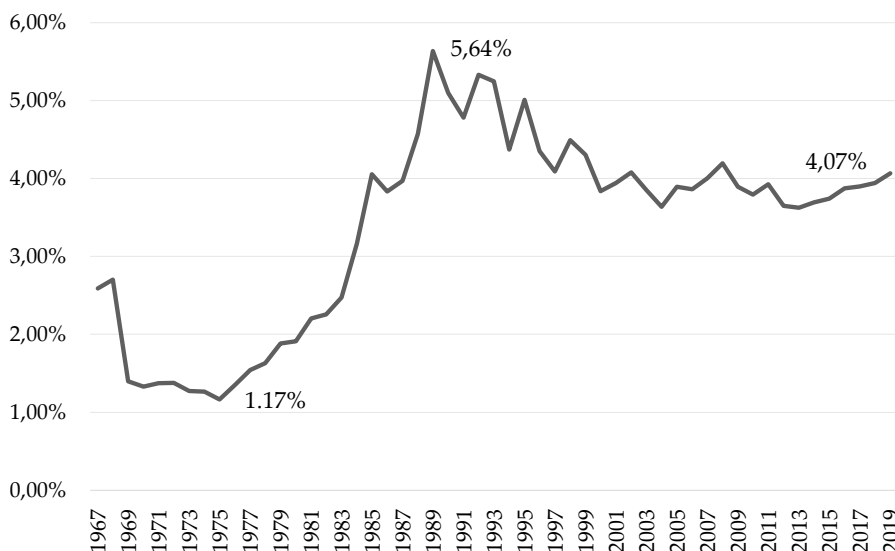
Obs (*): A participação de 18% passou a vigorar a partir da promulgação da Constituição de 1988, i.e., 05/10/1988. Até essa data, vigorava a participação de 14%. Desta forma, para o ano de 1988, desconsiderando efeitos sazonais no fluxo de receitas da União, a participação média do FPE na arrecadação de IR e IPI foi de aproximadamente 15%.

Ainda no início dos anos 1980, antes de atingir o atual patamar, contudo, verificou-se a primeira mudança que viria a diferenciar a

trajetória de estados e municípios na participação das receitas federais de IR e IPI. Primeiro, a Emenda Constitucional nº 23 de 1983 aumentou o FPM para 16% dos respectivos impostos, enquanto o FPE foi para 14%. Depois, a Emenda Constitucional nº 27 de 1985 elevou para 17% a participação dos municípios, mantendo inalterada a participação dos estados. O maior poderio municipal nos fundos constitucionais se consolidou com as Emendas Constitucionais nº 55 (de 2007) e nº 84 (de 2014), nas quais se incrementou o FPM com um adicional de 1% em cada ato, totalizando um repasse de 24,5% do IR e do IPI atualmente (STN, 2018b).

O efeito dos diversos eventos apontados no tamanho do FPE (como proporção do tamanho da carga tributária do setor público consolidado) pode ser verificados no **gráfico 2**.

**Gráfico 2 – Fundo de Participação dos Estados
em % da Carga Tributária – 1967/2019**



Fonte: Elaboração própria, 2021. Fontes primárias: IBGE (2006), STN (2018a), Afonso e Castro (2019), STN.

Obs.: Valor bruto do FPE, sem desconto para FUNDEF/FUNDEB.

Durante a primeira fase do regime militar, a queda acentuada do FPE pode ser explicada pelo fator político, traduzido na necessidade de centralização e de controle pelo governo federal (SALLUM JUNIOR, 1996). Além disso, levando em conta, ainda, o fator econômico, traduzido na necessidade de ajuste fiscal pelo governo federal (OLIVEIRA, 1985), o que obrigou, ao menos no curto prazo, os entes subnacionais a pagarem parte da “sangria de recursos” (OLIVEIRA, 2010, p. 36).

Na segunda fase do regime militar, que coincide com o período de descentralização e abertura política, houve um importante aumento do FPE, explicado por pressão dos governadores, além do crescimento do movimento municipalista (no caso do FPM) e da fragilidade do governo federal do ponto de vista político (DIAS E AGUIRRE, 1992; AFFONSO, 1994).

O movimento de aumento do FPE continuou até o período imediatamente posterior à Constituição de 1988, muito em função das negociações na Assembleia Constituinte. Algumas explicações podem ser buscadas nesse caso, mas a reforma tributária do ICM (ICMS) talvez seja a melhor síntese possível. Os estudos técnicos da reforma tributária à época, promovidos pelo Ipea, apontavam que o ICMS deveria fundir as bases de mercadorias e serviços e passar a incidir no destino (consumo). Contudo, a disputa regional em torno da matéria não permitiu o avanço dessa proposta: enquanto estados produtores resistiam à mudança para o princípio do destino por temor de perder receita, os estados consumidores tinham maior preocupação em garantir uma maior participação no bolo do FPE, além de fazer esse montante crescer. Ainda que o princípio do destino fosse favorável aos estados consumidores, naquele momento isso não se refletiria em resultados concretos (em termos de receita) no curto prazo – motivo pelo qual optou-se pelo caminho menos tortuoso.

Grande parte da explicação para o acréscimo das receitas do FPE vem daí. A visão fiscalista e a busca por recursos mais imediatos, pelo lado dos estados

menos desenvolvidos, e a resistência por mudanças no ICM, pelo lado dos estados mais desenvolvidos, sepultou a tentativa de reforma do principal tributo estadual naquele momento (CASTRO, 2019, p. 35).

Da década de 1990 em diante, o que se observa é uma deterioração do FPE no agregado da tributação brasileira – não por uma queda do fundo em si (em termos reais ou em % do PIB), mas pelo crescimento mais acelerado de outros tributos. Isso é explicado pelo uso de subterfúgios pela União na década de 1990, como a criação e o fortalecimento de tributos não partilhados (ex: CSLL, CPMF, Cofins etc.) e a desvinculação de receita (FSE e DRU). Mais à frente, nos anos 2000, soma-se a essa prática os crescentes incentivos fiscais (via gasto tributário) com impostos que são partilhados entre estados e municípios.

Há ainda outros elementos no tópico das transferências – e que foge à discussão do FPE –, que merecem menção por estarem relacionadas à redução da autonomia fiscal e/ou autonomia decisória dos governos estaduais desde a Constituição de 1988.

O primeiro ponto foi a maior descentralização (em favor dos municípios) das receitas do ICMS na Constituição de 1988, passando de 20% para 25%. Isso foi uma forma de compensar o ganho de receita que os estados teriam com a incorporação das *blue chips* (energia elétrica, combustíveis, transportes interestaduais e telecomunicações) na base do ICMS. Apesar de essa mudança ter, de fato, proporcionado ganhos aos estados, acabou beneficiando ainda mais os municípios, devido ao aumento da Cota-Parte do ICMS, configurando mais um ponto que ajuda a explicar a descentralização mais acentuada na direção dos governos locais desde então (BREGMAN, 2011).

Por fim, vale mencionar o crescimento dos repasses da União de recursos vinculados, com finalidade específica, como é o caso das transferências fundo a fundo do SUS (para saúde) e do FNDE (para educação). Nesse caso, em específico, não se trata de uma redução da descentrali-

zação fiscal, pois há aumento nas transferências, mas de uma redução da autonomia decisória. Ou seja, foi uma forma encontrada pelo governo federal para aumentar seu controle no processo de escolha de políticas públicas e na coordenação federativa, atribuindo aos entes subnacionais o papel de executores dessas políticas (MONTEIRO NETO, 2014). Esse é um aspecto relevante na discussão do papel dos estados na federação e será melhor discutido, neste relatório, mais à frente.

4.3. Financiamento e endividamento

Para entender a dinâmica de endividamento dos estados, marcante nos anos 1990, é preciso compreender como as alterações institucionais ocorridas desde o início do regime militar ajudaram a moldar a forma de financiamento dos governos, assim como a conturbada conjuntura econômica dos anos 1980 contribuiu para a aceleração da dívida.

Já foi citado neste relatório que o regime militar promoveu, em um primeiro momento, um processo de centralização de recursos e competências em torno da União, dificultando as finanças estaduais. Esse período é marcado, entre outros eventos, pela reforma tributária de 1966, que reduziu as prerrogativas subnacionais na área tributária¹⁵, e pela depreciação brusca do FPE. Não por acaso, é possível observar um expressivo encolhimento da carga tributária estadual, tanto sob a ótica da arrecadação direta (receitas próprias), como sob a ótica da receita disponível (receitas próprias mais transferências líquidas), entre o início dos anos 1960 e o final da década de 1970.

15 Um ponto emblemático nesse sentido foi a transferência, dos estados para a União, da competência para estabelecer as alíquotas do ICM e para conceder benefícios fiscais com o mesmo imposto, retirando toda autonomia estadual sobre seu principal tributo.

Tabela 3 – Participação dos Estados na Carga Tributária – 1960/1980

Ano	Arrecadação direta	Receita disponível
1960	32,0%	34,1%
1965	31,1%	35,1%
1970	30,6%	29,2%
1975	23,5%	23,3%
1980	21,8%	23,3%

Fonte: Afonso e Castro (2019).

O esvaziamento fiscal dos estados promovido pelo regime militar, somado à manutenção das necessidades correntes e de investimentos destes governos, motivou a busca por fontes alternativas de recursos, notadamente operações de crédito originárias de instituições federais (agências e instituições financeiras), o que, naturalmente, fez crescer o endividamento dos estados.

O peso crescente dos fluxos financeiros originários dos bancos, órgãos e agências oficiais federais e de recursos externos, em lugar das receitas tributárias, alterou a estrutura das fontes de financiamento estadual e transformou a cadeia de relações financeiras no interior dos governos estaduais e nas articulações com a esfera federal (LOPREATO, 2002, p. 58).

Havia também repasses federais via fundos e convênios, que eram, junto com as operações de crédito, concedidos sob condições de utilização em projetos de interesse do governo federal. Esse fato provocou uma mudança nas relações intergovernamentais à época, com redução da autonomia decisória dos estados e maior subordinação ao poder central no que toca às escolhas de projetos de investimento (REZENDE, 1982). Boa parte da estratégia de desenvolvimento econômico e regional do governo federal daquela época foi conduzida com base nessa relação, como foi o caso do II PND, por exemplo. Em outras palavras,

dentro dessa estratégia de tomada de crédito e de baixo (ou nenhum) controle de endividamento, os governos estaduais contribuíram para os objetivos principais do governo federal.

Dada a liquidez e as baixas taxas de juros, a trajetória de crescimento do endividamento estadual, via governo federal, ocorreu de forma regular ao longo dos anos 1970, não apenas pela administração direta, como também pelas estatais dos governos regionais.

O crescimento acelerado e a facilidade de acesso às operações de crédito favoreceram a expansão do endividamento e não o colocaram como óbice no manejo das contas públicas, pois era viável renovar os contratos a baixas taxas de juros e manter os fluxos de pagamentos. Nestas condições, o controle do endividamento, embora existindo, não teve como meta impedir o acesso a novas operações de crédito (LOPREATO, 2000, p. 4).

A rolagem da dívida e a execução de novos projetos de investimentos estavam condicionadas à tomada regular de novos financiamentos, o que impunha ao governo federal o fluxo constante de oferta de crédito. Havia um risco implícito nesse processo que era o da interrupção da oferta. Nesse caso, como mostra Afonso (1986), as unidades federativas estariam financeiramente comprometidas com a mudança no quadro de financiamento e liquidez.

Naturalmente, as condições de liquidez externa eram fundamentais para sustentar o modelo de financiamento, via endividamento dos estados. Enquanto essas condições se mantiveram favoráveis, houve um cenário oportuno para manter o esquema em funcionamento. Contudo, o panorama econômico internacional foi chacoalhado em fins dos anos 1970, com o segundo choque do petróleo, seguido da rápida subida da taxa de juros nos EUA para contenção inflacionária. Instalou-se uma crise de liquidez no mundo com fortes pressões sobre a dívida externa dos países periféricos, com consequente fuga de divisas (CARNEIRO, 2002). Como consequência direta desses eventos, internamente, o país depարou-se com a estagnação econômica, a crise fiscal e a hiperinflação.

A restrição de liquidez impactou o país como um todo, atrapalhando o plano de rolagem da dívida dos estados junto às instituições federais. Ao longo da década de 1980, diversas medidas (resoluções do Bacen e do Senado Federal, principalmente) foram adotadas com o intuito de limitar o endividamento e a tomada de créditos novos. Apesar disso, em linhas gerais, observa-se, segundo Lopreato (2000), a alternância de momentos de maior rigor e de maior relaxamento em torno dessas medidas, condicionadas, respectivamente, pelo grau da crise macroeconômica e pela situação financeira dos governos subnacionais.

Apesar das medidas de restrição, havia uma grande dificuldade no controle pelo governo federal devido à relação estreita entre os tesouros, as empresas e os bancos estaduais. Operações financeiras pouco ortodoxas¹⁶ permitiam aumentar o grau de alavancagem dos estados a despeito dos instrumentos de controle do governo federal. Com efeito, a intensificação das medidas de controle nas operações de crédito aos estados acelerou a utilização dos bancos estaduais: quase metade dos empréstimos concedidos a estados e municípios, em 1989, foram provenientes dos bancos estaduais (LOPREATO, 1992).

Apesar do aumento do endividamento dos estados nesse período, a conjuntura de hiperinflação contribuía para que não houvesse um descontrole maior nas contas dos entes, por meio da indexação das receitas e da defasagem no pagamento das despesas, gerando um efeito que ficou conhecido na literatura como “Tanzi às avessas” (BACHA, 1994). Dessa forma, o Plano Real ao proporcionar, simultaneamente, controle inflacionário (eliminando o efeito Tanzi às avessas) e aumento da taxa de juros básica da economia como âncora monetária (aumentando o

16 De acordo com Salviano Junior (2004), havia diversas formas de financiar o controlador, burlando regras do CMN: “[...] como operações triangulares, também ilegais, mas muito mais difíceis de controlar, envolvendo fornecedores do Estado ou agências estrangeiras dos bancos estaduais. Outra forma: o banco concedia aval ao estado ou a suas empresas para contratação de empréstimos, inclusive no exterior. Quando do vencimento dos empréstimos, o estado não quitava a dívida, e o banco era obrigado a fazê-lo, tornando-se, dessa forma, credor do estado. Outra forma era a chamada “troca de chumbo”, em que o banco de um estado emprestava para o governo de outro estado ou prefeituras”, (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 32).

serviço da dívida pública), agravou a situação fiscal dos governos estaduais em meados da década de 1990.

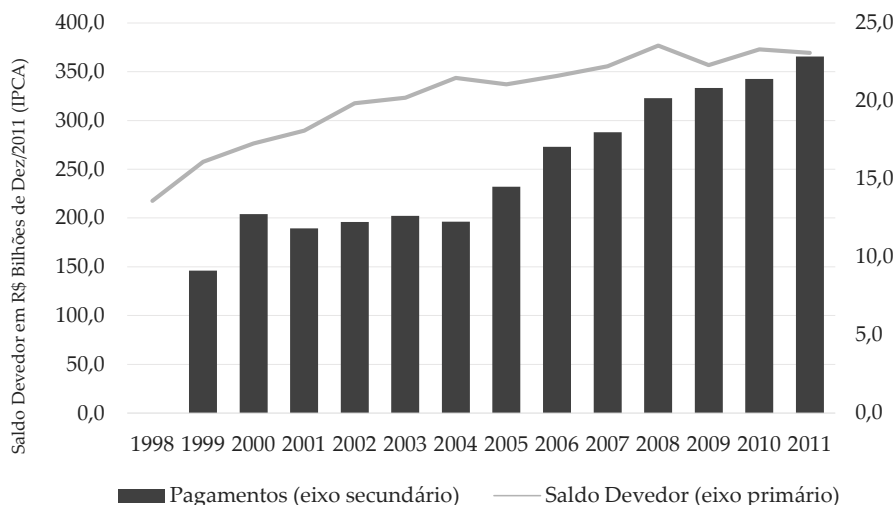
O elemento estrutural (processo de endividamento iniciado no regime militar), aliado ao elemento conjuntural (fim da hiperinflação e aumento dos juros), desemboca na renegociação da dívida estadual de 1997, a partir da Lei nº 9.496/1997.¹⁷ Dentro de um escopo de regras comuns a todos os contratos de refinanciamento, estava implícito um cenário macroeconômico favorável durante os 360 meses subsequentes – período no qual deveriam ser quitadas as obrigações. A expectativa era que o crescimento das receitas estaduais fosse suficiente para cobrir juros e amortização e que o IGP-DI (indexador definido nos contratos) e não para corrigir o passivo de forma pronunciada (PELLEGRINI, 2012). Isso, contudo, não aconteceu, levando os estados à inusitada situação de ter seu saldo devedor aumentado (em termos reais) ano a ano após o início da renegociação.

Quando, em 1999, o governo federal foi obrigado a realizar uma forte desvalorização cambial, em função das adversidades do cenário externo, a elevação dos preços que se seguiu com a correspondente incorporação destes preços ao índice acordado no ajustamento da dívida, o IGP-DI, contaminou fortemente tanto o estoque quanto o serviço da dívida dos estados. Esta é, pois, a razão para a ampliação do total da dívida refinanciada [...] (MONTEIRO NETO, 2013, p. 35).

O **gráfico 3** mostra a evolução dos desembolsos dos estados e do saldo devedor entre 1998 e 2011, nos contratos referentes à Lei nº 9.496 de 1997.

17 Antes disso, duas tentativas de solucionar a dívida estadual foram aventadas: Lei nº 8.388 de 1991, que foi frustrada pelo fato de nenhum estado ter aderido; e Lei nº 8.727 de 1993, que refinanciou apenas as operações de crédito contratadas com instituições federais, deixando as operações privadas de fora.

**Gráfico 3 – Renegociação da Dívida dos Estados –
Lei nº 9.496/1997: Fluxo e Estoque – 1998/2011**



Fonte: Casarotto (2013).

Não por acaso, uma nova renegociação, editada na Lei Complementar nº 148 de 2014, foi feita, dessa vez, com novos indexadores (IPCA, em substituição do IGP-DI) e com menor taxa de juros. Posteriormente, por meio da Lei Complementar nº 156 de 2016, houve o alongamento do prazo para quitação da dívida dos estados com a União.

Além das condições contratuais sobre o refinanciamento em si – que se mostraram draconianas –, a renegociação das dívidas estaduais de 1997 também afetou a autonomia dos estados, na medida em que diversas condicionantes para adesão foram impostas, como, por exemplo, metas fiscais (geração de superávit primário) e venda de ativos (privatização). A essas medidas de ajuste, soma-se o advento da LRF (Lei Complementar nº 101 de 2000), que completou o aparato institucional de “comportamento orçamentário” dos entes e condicionou, a partir daí, a capacidade estadual de investimentos ao movimento geral da economia (LOPREATO, 2008).

Verifica-se, portanto, que grande parte das restrições fiscais e financeiras que os governos estaduais experimentam atualmente tem origem em processos desencadeados pelo governo federal, com origens no regime militar, mas com eventos importantes já na fase democrática, notadamente após o Plano Real.

Após um período de controle do endividamento estadual, com queda do indicador relativo ao PIB, entre 2000 e 2008, os estados entraram em uma nova fase de expansão das operações de crédito e aumento do endividamento entre 2008 e 2013, a despeito dos instrumentos de controle. Contudo, isso é entendido na literatura como uma ação deliberada da gestão do governo federal daquele período:

Considera-se que este processo foi possível pela convivência, quando não estímulo propriamente dito, do governo federal. Inicialmente, houve uma mudança no marco legal, com a alteração dos critérios utilizados para avaliar a capacidade de endividamento, e no maior peso conferido à discricionariedade por parte das autoridades federais. Posteriormente, a decisão recorrente de aprovar a concessão de empréstimos aos governos estaduais revela que o aumento do endividamento estadual foi uma política de Estado (MORA, 2016, p. 38).

Após esse período, e com o agravamento do quadro econômico e fiscal do país, o governo federal voltou a adotar uma postura rígida, de maior controle sobre as finanças estaduais. Outros instrumentos foram criados, como a CAPAG¹⁸, que analisa a capacidade pagamento dos entes que desejam tomar novos empréstimos com garantia da União, e o RRF¹⁹, que busca auxiliar estados com situação fiscal grave, ainda que impondo um controle mais estrito sobre suas finanças e seu patrimônio.

18 Portaria do Ministério da Fazenda nº 501 de 2017.

19 Lei Complementar nº 159 de 2017.

4.4. Desenvolvimento regional e guerra fiscal

O Brasil tem um histórico relevante de planejamento governamental e de políticas de desenvolvimento regional. Usualmente, quando se trata dessas políticas para promoção de regiões mais atrasadas do ponto de vista socioeconômico, ou ainda para atenuação das desigualdades regionais, retoma-se às ações iniciadas na década de 1950, como a criação da SPVEA em 1953 (posteriormente substituída pela Sudam) e da Sudene (1959). Contudo, a tradição do país nesse campo é mais antiga e pode ser remetida às ações de combate à seca no Nordeste, ainda na Primeira República, com a criação do IOCS em 1909 – que passou a se chamar DNOCS em 1945. Há estudos que mostram que as ações governamentais nesse sentido remontam ao Império (PORTUGAL E SILVA, 2020).

Essa tradição ganhou força, de fato, a partir da década de 1970, quando se verifica no país um grau de concentração industrial em São Paulo, que ainda não havia sido identificado anteriormente. Segundo Cano (2007), São Paulo detinha 58% do valor de transformação industrial em 1970, ao passo que em 1939 estava próximo de 40%. Foi nesse período que, segundo Furtado (2009), se configurou a desigualdade regional do país, dentro de um contexto de integração do território nacional, pois, até o início do século XX, as regiões eram pouco interligadas, quase isoladas.

Por meio de estratégias redistributivas, como os PNDs, o regime militar promoveu um movimento de desconcentração da indústria. Isso favoreceu alguma reconfiguração territorial no país, ainda que dentro de um contexto de controle político e de subordinação dos governos subnacionais ao governo federal, com as demandas e particularidades regionais/locais colocadas em segundo plano (PORTUGAL E SILVA, 2020).

Nos anos 1980, com a emergência internacional de um modelo neoliberal de Estado, no qual seu papel ativo na economia era questionado, os planos econômicos – entre eles aqueles de desenvolvimento regional – foram sendo deixados de lado. Havia um sinal de esgotamento desse modelo que, até então, vigorava (DINIZ E CROCCO, 2006), o que foi sintetizado pelo Consenso de Washington de 1989.

De fato, no Brasil, mesmo com a Constituição Cidadã de 1988, as políticas de desenvolvimento regional foram praticamente abandonadas – o que coincide com uma pulverização de poder político baseada no ímpeto descentralizador da Carta Magna. Muitos atores políticos entraram em cena, tornando a estrutura de Estado e as relações entre agentes estatais mais complexas.

A ausência de instrumentos para a redução das desigualdades regionais a partir de 1988 pode ser considerada como o primeiro passo para o evento que, posteriormente, veio a ser conhecido como “guerra fiscal do ICMS”, de acordo com a visão de Rezende (2013). Segundo o autor, além desse fator, alguns erros na condução da constituinte, em matérias tributárias, são os pontos-chave para compreender a dinâmica autodepreciativa dos estados nos anos 1990. Assim, a “pavimentação” do caminho para o principal conflito federativo recente do Brasil ocorreu, fundamentalmente, pelos seguintes fatores:

- incorporação dos setores *blue chips* (combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte interestadual) na base de incidência do ICMS;
- aumento do volume do FPE, bem como o tabelamento de sua partilha e a concentração de repasses nos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e
- autonomia estadual para fixação de alíquotas internas e diferenciação de alíquotas no comércio interestadual.

O primeiro ponto da ampliação da base do ICMS é tratado por Rezende (2009) como a mudança mais importante da Constituição de 1988, em matéria tributária. Essa mudança reforçou significativamente a base de arrecadação do imposto, não apenas pela importância dos setores na economia, como também pela facilidade na cobrança e na fiscalização dessas atividades. Essa mudança proporcionou um benefício relativamente maior aos estados com base industrial incipiente, que passaram a dedicar seu foco de arrecadação de ICMS sobre tais bases nobres.

Tabela 4 – Arrecadação de ICMS sobre *blue chips* por região – 1998, 2008 e 2018

Ano	ICMS <i>blue chips</i> da região/ICMS total da região (%)					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1998	16%	28%	30%	36%	37%	31%
2008	39%	43%	35%	44%	46%	39%
2018	41%	40%	32%	34%	42%	35%

Ano	ICMS <i>blue chips</i> da região/ICMS <i>blue chips</i> do Brasil (%)					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1998	2%	13%	59%	18%	8%	100%
2008	6%	16%	50%	18%	10%	100%
2018	7%	20%	44%	18%	11%	100%

Fonte: Elaboração própria, 2021. Fonte primária: Confaz.

Uma evidência nesse sentido está na **tabela 4**, na qual se constata a maior importância dessa base para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e, também, o crescimento da participação dessas regiões na arrecadação total com as *blue chips*.

O segundo ponto diz respeito ao FPE. Como já abordado anteriormente, a Constituição de 1988 aumentou a participação do FPE na receita de IR e IPI, reforçando, inicialmente, a descentralização de

recursos fiscais. Contudo, para o contexto do entendimento da guerra fiscal, na visão de Rezende (2013), a distribuição horizontal do FPE, definida na Constituição de 1988, também é de fundamental importância. Para definir o critério de partilha do fundo, foi editada, em caráter provisório, a Lei Complementar nº 62 de 1989, que “tabelou” (tornou fixa) a participação dos estados no FPE. “Ocorre que, o que era para ser transitório, virou permanente” (CASTRO, 2018, p. 402). Soma-se a essa imobilidade, o fato de que 85% do fundo fora destinado aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A combinação da mudança da base do ICMS com a regra de divisão do FPE é tomada, assim, como o elemento que permitiu às regiões menos desenvolvidas, do ponto de vista orçamentário, dar início à guerra fiscal:

Em decorrência, os orçamentos desses estados passaram a contar com fontes seguras e fortalecidas, que dispensaram a necessidade de explorar as demais bases do ICMS para financiar suas despesas. Assim, a concessão de benefícios para a atração de indústrias e de atividades do comércio atacadista não impunham a eles qualquer problema financeiro, pois além de não repercutir internamente, o ônus decorrente podia ser repassado a terceiros. Ademais, esses benefícios geravam grandes dividendos políticos (REZENDE, 2013, p. 35).

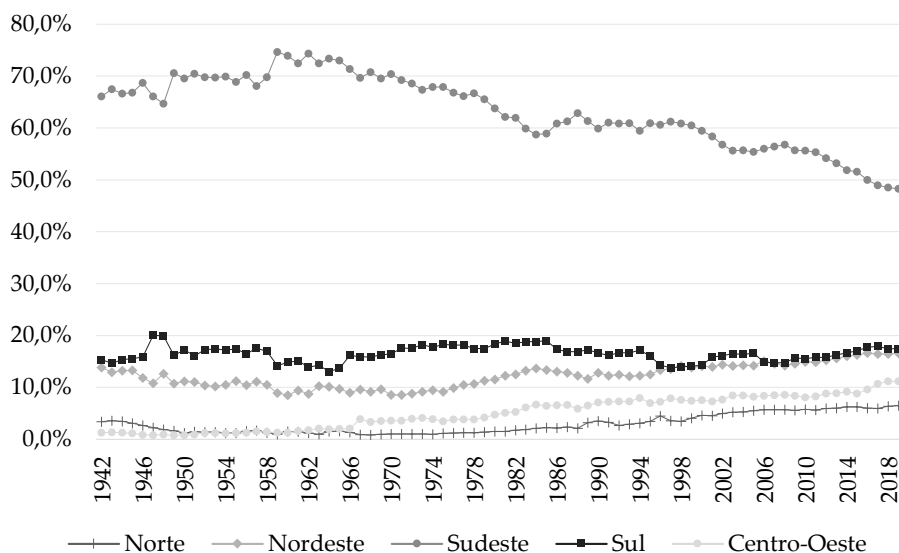
O terceiro ponto trata do ganho de autonomia pelos estados no que se refere à definição de alíquotas internas do imposto, que, segundo o autor, foi o fator o qual permitiu, do ponto de vista legal, abrir espaço para ampliação da guerra fiscal. Esse movimento somou-se ao regime misto “origem-destino”, com alíquotas diferenciadas nas transações entre estados de regiões distintas²⁰ (LUKIC, 2017).

20 Esse sistema foi definido pela Resolução do Senado nº 7 de 1980 e pela Resolução do Senado nº 22 de 1989.

Adicionalmente, podemos ainda citar o contexto macroeconômico pós Plano Real, no qual o ajuste fiscal fez-se necessário em todo setor público – algo aguçado, no caso estadual, pelo maior controle federal desde a renegociação da dívida em 1997. Esse cenário proporcionou menor espaço para investimento em infraestrutura pelos governos regionais, debilitando um aspecto importante na atração de investimentos públicos.

Do ponto de vista empírico, podemos notar uma regular tendência à desconcentração da arrecadação do ICMS – entendida como perda de participação do Sudeste e ganho de participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (e relativa estabilidade do Sul) – desde meados da década 1960.

Gráfico 4 – Participação das Grandes Regiões na Arrecadação do ICMS – 1942/2019



Fonte: Elaboração própria, 2021. Fontes primárias: IBGE (2006), Execução Orçamentária dos Estados/STN e Siconfi/STN.

De acordo com as informações levantadas até aqui, podemos dividir esse movimento de desconcentração do ICMS em duas partes: 1) de meados dos anos 1960 até a Constituição de 1988, quando se verifica um aumento mais acelerado de industrialização fora de São Paulo (muito em função da existência de programas de desenvolvimento regional); e 2) a partir da Constituição de 1988, quando há uma combinação de concentração da tributação sobre as *blue chips* com a guerra fiscal.

Apesar de se verificar uma continuidade nesse processo de desconcentração da arrecadação, o resultado final da guerra fiscal revela um quadro ruim para as contas públicas, pois leva ao enfraquecimento de receitas estaduais no médio/longo prazo, quando estados desenvolvidos decidem entrar na guerra, gerando uma perda coletiva e o enfraquecimento do sistema tributário (VIEIRA, 2012). Em outras palavras, o resultado final para o país como um todo é uma perda líquida (VARSAÑO, 1997).

Trata-se, pois, de uma alternativa de política de incitamento à concorrência predatória por capitais externos, com ganhos evidentes para as empresas receptoras dos benefícios, mas não muito claros para os governos estaduais (MONTEIRO NETO, 2013, p. 47)

A partir da guerra fiscal, há uma clara exacerbação de tensões federativas horizontais (regionais), tirando o foco da disputa com o governo federal, que atua, simultaneamente, em um evidente movimento de centralização fiscal.

Não custa relembrar, contudo, que apesar das mudanças constitucionais que facilitaram o processo da guerra fiscal, a origem do problema decorre da ausência de uma política de desenvolvimento regional – pleito legítimo dos estados menos desenvolvidos.

Trata-se da falta de uma política de desenvolvimento, aliada à ausência de aparato institucional, que alimenta uma política tributária como

forma de “compensação”, ou seja, uma política de desenvolvimento alternativa, descentralizada (VIOL, 1999). Na visão dos estados menos desenvolvidos, seria a forma possível de reduzir a diferença de renda observada entre eles e os estados mais ricos, notadamente da região Sudeste e Sul.

[...] qual seria a alternativa para acabar com a guerra dos entes federados pelo desenvolvimento regional? Como equilibrar as forças entre os estados em relação à concentração econômico-industrial, já que os recursos econômicos visivelmente não foram bem distribuídos? Seria possível alcançarmos uma justiça econômica distributiva entre os entes federados? (ALMEIDA, 2012, p. 16).

Ainda que a guerra fiscal, reconhecidamente, produza um efeito fiscal negativo do ponto de vista nacional – ou seja, da coletividade dos estados –, a visão sob o aspecto individual não é tão clara. Ao contrário, se expandirmos a concepção de ganho para além dos aspectos fiscais e passarmos a enxergar o estado (concessor do benefício) de forma isolada, é possível que se verifiquem ganhos em alguns casos: “[...] a guerra fiscal é um processo de alteração na alocação de capacidade produtiva, no emprego e na receita fiscal entre unidades federadas, cenário em que o conjunto do país perde, mas nada impede que alguns, individualmente, ganhem.” (PRADO, 1999, p. 20).

E, sob essa ótica, não é incomum encontrar literatura que, de fato, defenda a prática da guerra fiscal do ICMS como instrumento de desenvolvimento, ou, ao menos, de geração de emprego e de renda no curto prazo. Trata-se de uma visão alternativa – mas não menos legítima – da predominante em torno dos problemas fiscais e alocativos resultantes da guerra do ICMS e que remete ao fato de a federação servir como uma espécie de “amortecedor” das desigualdades regionais.

O argumento aqui desenvolvido é o de que o federalismo no Brasil sempre foi uma instituição amortecedora das profundas disparidades regionais e

que suas características atuais conformam uma federação que constrange o “centro” e que redireciona o papel dos governos subnacionais na provisão de serviços sociais (SOUZA, 2001, p. 10).

A condução de uma política de desenvolvimento regional feita por estados de forma independente, porém, pode não ser a melhor resposta ao problema da falta de planejamento e de investimentos.

É, certamente, aceitável, em face da dinâmica do desenvolvimento, que se incluam entre os objetivos da política industrial a desconcentração da produção e o desenvolvimento regional e que se utilizem recursos públicos com essa finalidade. Tais objetivos, no entanto, são necessariamente nacionais e, por isso, devem ser perseguidos sob a coordenação do governo central. Quando, por meio da guerra fiscal, estados tentam assumir esse encargo, o resultado tende a ser desastroso. Primeiro, os vencedores das guerras fiscais são, em geral, os estados de maior capacidade financeira, que vêm a ser os mais desenvolvidos, com maiores mercados e melhor infraestrutura. Segundo, ao renunciar à arrecadação, o estado está abrindo mão ou da provisão de serviços (educação, saúde, a própria infraestrutura, etc.) que são insumos do processo produtivo, ou do equilíbrio fiscal, gerando instabilidade macroeconômica (VARSANO, 1997, p. 11).

Mais recentemente, houve uma tentativa de solucionar o problema da guerra fiscal com base na Lei Complementar nº 160 de 2017. Tal instituto convalidou os incentivos fiscais concedidos até 1º de maio de 2014, ainda que este tivesse sido concedido à revelia do Confaz (aprovação unânime). A lei ainda definiu uma nova regra, no âmbito do Confaz, para aprovar um benefício fiscal: aprovação de pelo menos 2/3 (dois terços) dos estados, no total, e 1/3 (um terço) dos estados de cada uma das regiões do país. Antes, segundo a Lei Complementar nº 24 de 1975, a aprovação dependia da unanimidade dos estados, o que configurava uma efetiva barreira legal para a autorização de qualquer incentivo.

É no âmbito do CONFAZ, aliás, que reside exigência que alimenta intensamente a guerra fiscal brasileira: a unanimidade em suas votações para a concessão de incentivos relativos ao ICMS. Diz o §2º do art. 2º da Lei Complementar n. 24/1975, que “a concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes” (BRASIL, 1975, grifo nosso). A exigência de tal unanimidade, no entanto, parece não ter sido recepcionada pela Constituição Republicana de 1988, estando em dissonância com alguns dos seus mais importantes princípios. Não é por outra razão que tramita no Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 198, proposta, em 2009, pelo governador do Distrito Federal, contra o referido §2º do art. 2º da Lei Complementar n. 24/1975 (MADEIRA, 2020).

Ou seja, se não solucionou em definitivo o problema da guerra fiscal do ICMS, a Lei Complementar nº 160 de 2017, ao menos, alterou um regramento potencialmente inconstitucional e certamente antidemocrático, que é a exigência da aprovação por unanimidade. Trata-se de um expediente que lidava de maneira uniforme com os estados, como se iguais fossem, desconsiderando as desigualdades inerentes à dinâmica econômica territorial – fato que, em última instância, seria uma afronta ao pacto federativo em si. Basta imaginar uma situação hipotética na qual apenas um estado se colocasse contra a concessão de benefício – ou seja, a cooperação de uma maioria absoluta seria suplantada pelo desejo de um estado isolado. Nesse sentido, a mudança trazida pela legislação mais recente foi bem-vinda.

Evidências recentes mostram que, ao menos aparentemente, as novas regras podem estar começando a surtir efeito. A combinação de dados levantados por Pinto (2019) e por STN (2020) revela que, após apresentar crescimento entre 2012 e 2018 (de 16,5% para 18,6%), o volume de renúncia de ICMS como percentual da arrecadação de ICMS tornou a

encolher em 2019, chegando ao patamar de 16,8% na média nacional. Deve-se ponderar, contudo, que o ambiente econômico de crise quase permanente desde 2015, com baixos volumes de investimentos, não tem contribuído para testar essa hipótese.

4.5. Reação federal

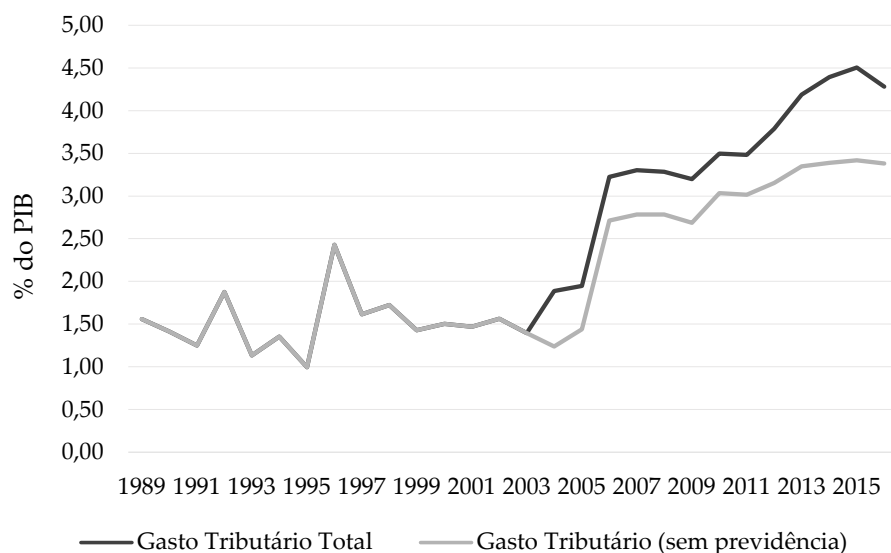
Os mecanismos de distribuição de recursos para governos subnacionais promovidos na Constituição de 1988 – até como forma de garantir o consenso regional na reforma tributária (CASTRO, 2019) – aliados à instabilidade macroeconômica do início dos anos 1990 e à necessidade de ajuste fiscal pelo governo federal após o Plano Real, fizeram com que a União reagisse e adotasse medidas para reverter o quadro. Dessa forma, iniciou-se uma fase de centralização fiscal nos anos 1990 – algo surpreendente e estranho, considerando o espírito descentralizador preconizado pela Constituição –, mas que se manteve até fins dos anos 2000.

Diversas medidas que ajudam a entender esse movimento podem ser elencadas. Na década de 1990, podemos citar a criação e/ou aumento de receitas não partilhadas e a implantação de mecanismos de desvinculação de receita. Por sua vez, na década de 2000, isso foi reforçado pelas políticas federais de incentivos fiscais (gasto tributário) pelo uso de receitas divididas com estados e municípios.

Objetivamente, podemos apontar as seguintes mudanças na década de 1990: 1) criação da CSLL, em 1989, em substituição a uma parte do IRPJ, retirando parte da base do FPE/FPM; 2) aumento da alíquota da Cofins em 1990, de 0,5% para 2%; 3) instituição da tributação sobre movimentação financeira (IPMF) em 1993, posteriormente convertido em contribuição (CPMF); 4) criação de um mecanismo de desvinculação de receitas em 1994, denominado DRU (FSE em sua origem), que também retirou parte das receitas subnacionais, assim como parte das

receitas do orçamento da seguridade social. Já os incentivos fiscais se referem, principalmente, a gastos tributários federais, que apresentaram importante aceleração desde o início dos anos 2000, como se verifica no **gráfico 5**.

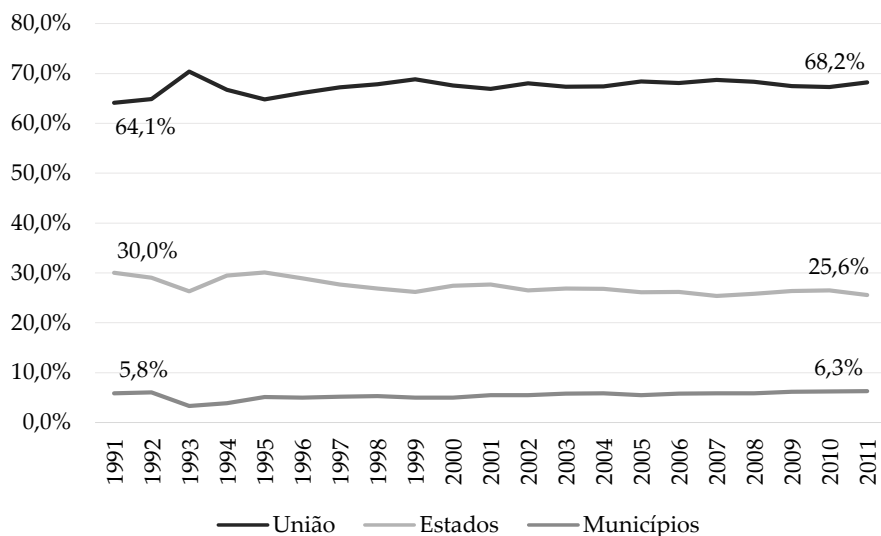
Gráfico 5 – Evolução dos Gastos Tributários com e sem Renúncia Previdenciária – 1989/2016



Fonte: Pinto e Afonso (2015).

Ocorre que boa parte desse gasto tributário se dá em tributos nos quais os governos subnacionais têm participação, como IR, IPI, IOF, ITR e Cide. De acordo com dados de RFB (2011), entre 2006 e 2010, aproximadamente 57% dos gastos tributários, em média, se deram sobre tributos partilhados com estados e municípios.

O resultado dessas políticas é uma tendência à paulatina centralização fiscal, visível empiricamente na receita disponível (arrecadação própria mais transferências constitucionais e legais líquidas) das esferas de governo nas décadas de 1990 e 2000, como pode ser constatado no **gráfico 6**.

Gráfico 6 – Receita Disponível por Esfera de Governo – 1991/2011

Fonte: Afonso e Castro (2019).

Porém, a reação federal não se restringiu apenas ao lado das receitas e passou também pelas competências. Apesar de prevista na Constituição de 1988, a descentralização de políticas sociais – notadamente de saúde e educação – não ocorreu de forma ordenada, o que acentuou os encargos sobre estados e municípios.

O governo federal, para enfrentar o seu desequilíbrio financeiro, adotou sucessivas medidas que pioraram a qualidade da tributação e dos serviços prestados. Na área tributária ocorreu a criação de novos tributos e a elevação das alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios, o que ocasionou uma queda na qualidade do sistema tributário sem, contudo, acarretar um equacionamento definitivo de seu problema de desequilíbrio. Do lado do gasto, a adoção de políticas restritivas visando ao controle do déficit gerou um processo acentuado de descentralização, a chamada “operação desmonte”. O processo, por

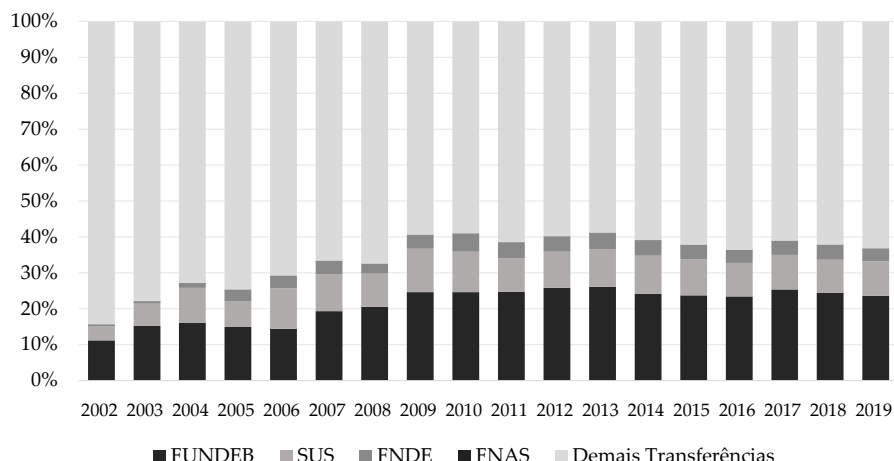
não decorrer de um plano previamente negociado com os governos subnacionais, comprometeu ainda mais a ação governamental, principalmente na área social, posto que estados e municípios, apesar do significativo fortalecimento financeiro, não foram capazes de atender à ampliação de atribuições (VARSANO *et al*, 1998, p. 13).

A rápida descentralização de competências e responsabilidades (e seus encargos) impacta os governos subnacionais não apenas pelo lado orçamentário, mas, principalmente, no que tange à autonomia decisória nas políticas sociais, i.e., na capacidade de formular políticas públicas para além da capacidade de executá-las. Isso configura, segundo Arretche (2012), a restrição do *policy decision making* ao âmbito da União, cabendo aos estados e aos municípios apenas o *policy making* do que fora decidido/orientado pelo governo federal.

Com efeito, essa característica em específico não é uma consequência de uma reação federal dos anos 1990, mas tem, sim, sua origem na própria carta magna de 1988, no que diz respeito às competências legislativas concorrentes e exclusivas. A Constituição de 1988 confere à União (aqui entendida em sentido amplo, incluindo executivo e legislativo) ampla autoridade para propor legislação em qualquer área de política pública – algo que não é conferido a estados e municípios em legislação de âmbito nacional. Esse ponto será discutido melhor mais adiante.

Uma forma clara de observar esse movimento de centralização e tolhimento da autonomia dos entes subnacionais é por meio do crescimento das transferências com finalidade específica, como aquelas do tipo fundo a fundo (SUS, FNDE, FNAS etc.). Nesse sentido, também podemos apontar para o crescimento do FUNDEB – que, apesar de ser composto majoritariamente por receitas estaduais e municipais, foi outra forma de o governo federal moldar e coordenar as políticas subnacionais. O crescimento dessas transferências vinculadas pode ser encarado como uma forma de maior controle da agenda social pelo governo federal.

**Gráfico 7 – Composição das Transferências
Correntes dos Estados – 2002/2019**



Fonte: Elaboração própria, 2021. Fonte primária: Execução Orçamentária dos Estados/STN e Siconfi/STN.

De 2002 a 2019, a participação dessas transferências no total de repasses intergovernamentais correntes passou de 15% para 37%.

Ainda que a maior centralização da orientação das políticas públicas sociais possa ser, em alguma medida, um aspecto positivo, já que atua no sentido de coordenar os entes e reduzir a disparidade regional na provisão de serviços públicos, ela acaba avançando demasiadamente no potencial de escolha do gestor público regional/local. Além disso, esse fato acaba ignorando que políticas definidas nacionalmente podem não ser tão eficientes ou eficazes para todos os locais, i.e., características distintas demandariam uma atenção mais personalizada, voltadas para as questões regionais, em alguns casos.

Chama a atenção que, a despeito dessa busca de maior controle pelo governo federal e de redução da autonomia dos governos subnacionais,

a federação brasileira ainda seja marcada por baixo nível de coordenação e cooperação – até mesmo no âmbito do SUS²¹, que foi moldado, em sua origem, para ser um sistema cooperativo – e por importantes conflitos entre os entes federados.

[...] as tensões mais recentes no pacto federativo decorrem não da negação dos avanços do “pacto social”, mas do reconhecimento, também mais recente, de que este pacto, para avançar e ter sustentabilidade, precisa ser acompanhado de políticas de infraestruturas (urbanas, logísticas, de transportes, de saneamento etc.) para as quais as finanças estaduais não encontram possibilidade de atendimento no cenário atual.

A permanência de elevada dependência de governos estaduais em relação às transferências constitucionais e voluntárias do governo central, associada com o baixo nível de investimento público estadual, mesmo em contexto de retomada do crescimento econômico, constitui-se em alerta e sinalizador de que o pacto federativo recente não tem se dirigido para produzir equilíbrio federativo vertical. Pelo contrário, a dependência de transferências fiscais, mais forte em estados e regiões de menor desenvolvimento, torna governos estaduais (e municipais) reféns da autoridade do governo central sobre recursos e políticas públicas (MONTEIRO NETO, 2014, p. 13).

4.6. Base tributária do ICMS

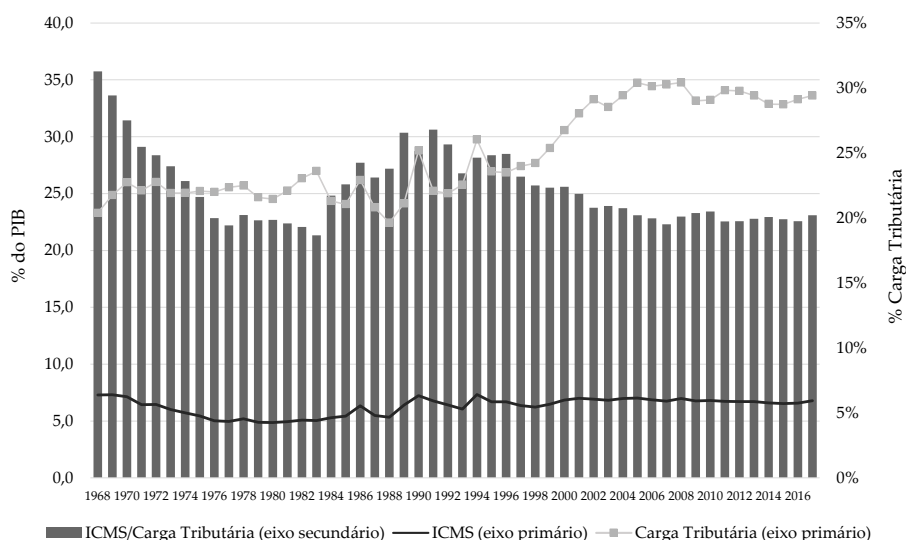
Outro aspecto que deve ser ponderado na busca pelo entendimento do esvaziamento do papel dos estados na federação é a hipótese de que sua principal fonte de recursos, o ICMS, tornou-se obsoleto.

21 Acerca das evidências de falta (ou falha) de coordenação no SUS, ver Souza (2005), Dain (2007), Machado *et al* (2014) e Sancho *et al* (2017).

Isso ocorre tanto pelo aspecto institucional (marco legal e disfuncionalidades), como pela própria dinâmica econômica, que caminha para uma era digital na qual os serviços vão se sobrepôr, cada vez mais, à indústria (AFONSO, LUKIC E CASTRO, 2018).

O resultado prático da obsolescência do ICMS é a perda de espaço do imposto no sistema tributário, algo revelado pelo **gráfico 8**.

Gráfico 8 – Evolução do ICMS e da Carga Tributária – 1968/2017

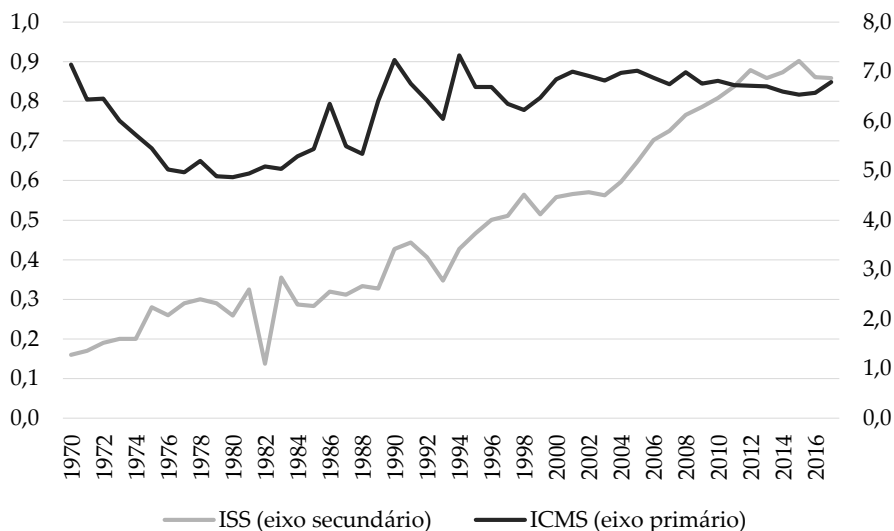


Fonte: Afonso e Castro (2019).

Como é possível notar, há uma tendência de deterioração do ICMS dentro da carga tributária brasileira ao longo do tempo, ainda que, como parcela do PIB, seu patamar mostre-se bem mais estável. Chama a atenção que, em 1968, quando ainda não alcançada a base *blue chips* (combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte interestadual), o ICMS arrecadou algo próximo a 7,3%, representando 31% da carga tributária. Já em 2017, esses indicadores foram de, respectivamente, 6,8% do PIB e 20% da carga tributária.

Outra forma de observar essa trajetória desfavorável do ICMS é sua comparação direta com o ISS, uma vez que o imposto municipal incide amplamente sobre a base de serviços – aquela que justamente tende a crescer mais na economia moderna.

Gráfico 9 – Evolução do ICMS e do ISS – 1970/2017



Fonte: Afonso e Castro (2019).

Inicialmente, é importante notar no **gráfico 9** que o ISS tem um desempenho excepcionalmente bom a partir de 2004, o que é explicado pela edição da Lei Complementar nº 116 de 2003, que ampliou significativamente o rol de atividades sujeitas à tributação do ISS. Ainda assim, mesmo antes da referida lei, a tendência de crescimento do ISS se mostrava mais evidente do que no caso do ICMS, o que é medido pelo grau de inclinação de sua curva.

O comportamento diferenciado da trajetória do ICMS, com relação ao ISS, decorre não apenas do crescente peso dos serviços na economia (MEIRELLES, 2006), como também da desindustrialização, que ocorre,

entre diversos fatores, pelo próprio regramento do ICMS. De acordo com Afonso, Lukic e Castro (2018), devido ao acúmulo de créditos tributários pelos governos, há uma falta de incentivo para a instalação de indústrias de maior valor agregado voltadas para o mercado externo, o que, na prática, confere ao ICMS o papel de desincentivar a formação industrial moderna. Além disso, a maior incidência sobre as atividades *blue chips* também atua contra a formação industrial, na medida em que esses setores, fundamentais para a formação de custos de qualquer empresa, acabam tendo preços artificialmente elevados.

4.7. Competências legislativas

A Constituição de 1988 inovou ao criar ambiente institucional que empoderou governos subnacionais em processos decisórios em torno das políticas públicas, conferindo aos entes a possibilidade de legislar em matérias de competência concorrente.

O ambiente da redemocratização, inclusive, levou ao rompimento do modelo então eleito para a previsão de direitos sociais. Esse modelo, desde a Constituição de 1934, constava em capítulo específico denominado “Ordem Econômica e Social” e implantou o mais amplo catálogo de direitos sociais da história do constitucionalismo brasileiro, conferindo-lhes o *status* de direitos fundamentais (MENDES E BRANCO, 2014) e instituindo política solidária de redução de desigualdades e de desenvolvimento social e regional, entre seus objetivos fundamentais (art. 3º, CF/88).

A problemática regional, portanto, não mais era acessória ou decorrente de direitos pontualmente prescritos, mas passou a constituir um fim do próprio Estado Federal, na máxima expressão cooperativa, que balizaria, ao menos teoricamente, todas as relações intergovernamentais estabelecidas sob a égide da Constituição de 1988.

Esse ideal, que traz, em sua essência, a autonomia dos entes subnacionais (estados e municípios), conforme expressamente prescrito pelo art. 18 da CF/88, pressupõe que sejam providos de capacidade legislativa, administrativa e financeira (incluída a tributária) próprias – em plano teórico e, naturalmente, em sua concretização fática.

Ainda assim, o excessivo poder da União no aspecto legislativo – seja pelo largo rol de competências próprias atribuídas pelo artigo 22, da CF/88, seja pelos excessos no exercício de competências comuns e concorrentes (arts. 23 e 24) – com o detalhamento de questões sobre as quais deveria se restringir a textos genéricos, limita o espaço de atuação dos entes subnacionais. Esse fato impacta, igualmente, em seu poder de autoadministração e de autofinanciamento.

Até a não atuação do ente central costuma ocorrer em prejuízo das administrações subnacionais, como nos casos de omissão no estabelecimento de justo critério de repasses dos valores equalizadores devidos em razão da desoneração do ICMS-exportação (art. 91, ADCT, levado ao Supremo Tribunal Federal pela Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25) e dos valores de transferência do Fundo de Participação dos Estados – FPE (Lei Complementar nº 62/89 e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5069), ambas matérias constitucionalmente designadas à Lei Complementar Federal.

Se no que se refere às matérias que, expressamente se enquadram nas competências da União, o exercício da atividade legislativa é permeado por incertezas, diante da situação de dependência em que acabam por se encontrar os entes subnacionais, ainda mais no que concerne às competências comuns e concorrentes.

Enquanto o artigo 24 da CF/88 traz a clara divisão de que normas gerais deverão ser estabelecidas pela União, cabendo aos estados a competência suplementar (§§ 1º e 2º, respectivamente), as competências

comuns do artigo 23²² demandam desafiadora cooperação, que seria instituída a partir de leis complementares próprias para tal (parágrafo único, do art. 23, e art. 146, inciso I) – leis essas que, não editadas, são substituídas no estopim das crises federativas por medidas judiciais.

Nas competências concorrentes que estão a legislação financeira e a tributária (art. 24, inciso I), mas seu exercício não deixa de guardar relação com as competências comuns, especialmente no que diz respeito à autoadministração dos entes em momentos como o da pandemia da Covid-19, visto que “cuidar da saúde e da assistência pública” é matéria comum aos três níveis federativos (art. 23, inciso II).

O livre exercício da competência suplementar dos estados, no âmbito das competências concorrentes, também encontra restrição no que se refere às matérias reservadas à Lei Complementar. Alguns exemplos: o estabelecimento de regime simplificado para micro e pequenas empresas (art. 146, III, d); a instituição de ITCMD-exterior (art. 155, § 1º, III – atualmente em discussão no STF, no Recurso Extraordinário nº 851.108/SP, tema 825 de Repercussão Geral); a regulamentação da

22 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (Vide ADPF 672)

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (Vide ADPF 672)

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

substituição tributária e do regime de compensação do ICMS (art. 155, § 2º, XII, b e c, respectivamente), dentre outros.

Outro ponto importante a observar é que a competência tributária não se confunde com competência legislativa. Enquanto a primeira regula a instituição e a cobrança de tributos, a segunda – de caráter concorrente – consiste na capacidade de edição de normativos. Isso quer dizer que, mesmo no que se refere aos tributos de competência dos estados e municípios, caberá à União a edição de normas gerais – o que, enquanto garante certa medida de isonomia ao sistema, também restringe a atuação dos subnacionais.

É nesse contexto, por exemplo, que embora estados e municípios possam definir alíquotas dos tributos de sua competência, sua autonomia é exercida dentro de uma moldura pré-estabelecida por regramento geral. O ITCMD, por exemplo, tem alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal (art. 155, §1º, IV, CF/88), enquanto o ICMS, para além de máximas, está sujeito à fixação, mesmo de suas alíquotas mínimas internas (art. 155, §2º, V, b e a, CF/88, respectivamente).

A falta de clareza na definição das competências também leva à excessiva judicialização das leis estaduais, com decisões, quase sempre, favoráveis ao governo federal (ARABI, 2019). Situação essa que é extremamente paradoxal diante de um modelo constitucional-tributário tão analítico, fato que mais estabelece regras de competência abertas do que é efetivo na implementação de soluções práticas aos desafios federativos.

4.8. Despesa com pessoal e previdência

Há, ainda, um último aspecto – não menos importante, ao contrário – que revela o quadro de fragilidade dos governos regionais na federação: a despesa com pessoal ativo e inativo. Não é incomum ler notícias sobre os problemas que os estados têm com despesas de pessoal, envolvendo

pontos diversos como quadro funcional inchado demais, aumentos salariais indevidos e a dificuldade de honrar com a folha de pagamentos sem atrasos. O principal problema da abordagem jornalística é atribuir esses problemas exclusivamente a uma questão de gestão, sem buscar compreender as amarras que o setor público proporciona.

Em primeiro lugar, a Constituição de 1988 também peca em questões administrativas, como, por exemplo, na concessão de estabilidade sem critérios para os funcionários públicos, tornando praticamente impossível demitir um servidor. Isso engessa fortemente qualquer administração pública, pois torna permanente qualquer gasto de pessoal (seja na contratação, seja na remuneração, seja nos benefícios), o que naturalmente se reflete, de forma direta, no gasto futuro com aposentadorias e pensões. Ou seja, trata-se de um custo que tem pouca possibilidade de ajuste para baixo, com forte característica de crescimento inercial, ainda que haja engajamento do gestor para ajustar essa rubrica.

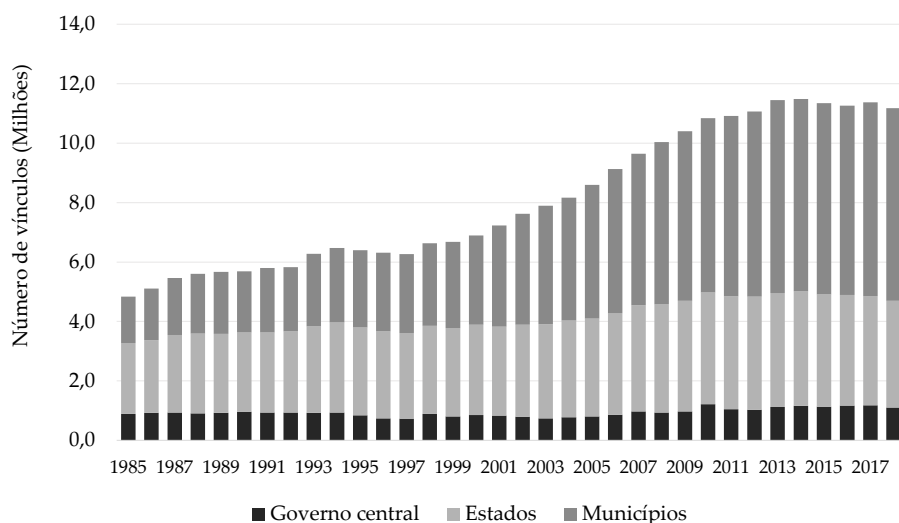
Agora como esse tipo de restrição também é aplicável à União e aos municípios, qual a explicação para a situação particularmente delicada dos estados nas despesas com pessoal? A resposta pode estar na estrutura mais antiga de servidores, com idades mais avançadas (SANTOS, CARVALHO E MARTINS, 2017) e, conseqüentemente, no maior contingente de servidores aposentados e pensionistas, ou ainda de servidores elegíveis à aposentadoria. Deve-se ter em mente que o espaço hoje ocupado por municípios, notadamente na provisão de serviços de saúde e de educação, já fora ocupado pelos estados – motivo pelo qual, no passado, os governos estaduais foram obrigados a expandir mais fortemente seu número de servidores e suas folhas de pagamentos. Essa diferença de capacidade de expansão dos gastos com pessoal entre estados e municípios é algo especialmente relevante para compreender a dinâmica federativa na provisão de serviços públicos nos últimos 30 anos.

Esse fator, aliado à impossibilidade de ajustamento de pessoal, proporciona um desajuste no médio/longo prazo. Ocorre que os estados já

estão no “longo prazo” e não é por acaso que é comum ouvir falar que, na falta de reformas administrativas e previdenciárias, “os municípios de amanhã serão o que os estados são hoje”. Trata-se precisamente do mesmo problema estrutural, com a diferença de que o funcionalismo dos municípios é “mais jovem”. Para corroborar tal tese, basta observar o comportamento do gasto de pessoal dos municípios de maior porte e que possuem uma história mais longa na execução de políticas públicas, como, por exemplo, Rio de Janeiro (capital), que, atualmente, sofre com as mesmas fragilidades dos estados, nesse campo.

Dada essa estrutura mais antiga de servidores, uma vez criada a LRF e seus limites para despesas de pessoal, houve necessidade de um controle na expansão do funcionalismo no âmbito dos estados, o que contribuiu para limitar sua atuação em diversas políticas públicas. Isso abriu espaço (ou forçou a ocupação do vazio) para os municípios, que expandiram fortemente sua atuação desde o início dos anos 1970.

Gráfico 10 – Total de Vínculos de Emprego no Setor Público por Esfera de Governo – 1985/2017



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

Ao mesmo tempo, os estados perderam espaço desde a Constituição de 1988, o que se exemplifica na queda da participação desses entes no número de empregos públicos na federação, que saiu de 48% em 1987 para 32% em 2018 (LOPEZ E GUEDES, 2020). Apesar de, no período pós LRF, ainda ser possível identificar uma expansão do número de servidores nos governos estaduais, este movimento acontece de forma bem mais comedida do que nos governos municipais. De 2014-2015 em diante, verifica-se uma aparente estabilidade no número de vínculos empregatícios nos estados – o que coincide com o período de crise econômica.

Se é possível um governo estadual adotar medidas para evitar a expansão dos gastos com servidores ativos para além de sua capacidade financeira, o mesmo não é possível dizer dos servidores inativos.

Um estado em dificuldades financeiras pode diminuir, ou mesmo zerar, as contratações de novos servidores ativos, mas não tem como controlar o fluxo de novos aposentados e pensionistas – que depende fundamentalmente de variáveis demográficas e de decisões de contratação feitas, em muitos casos, décadas atrás. Ocorre que [...] este fluxo tem se intensificado nos últimos anos na maior parte dos estados [...] (SANTOS *et al*, 2017, p. 11).

Pode-se dizer, então, que há uma pressão regular e crescente sobre os orçamentos estaduais advindos do gasto previdenciário – algo que ainda não provoca grandes abalos nas finanças municipais, salvo algumas exceções. Isso fica evidente na **tabela 5**, ao se apurar a relação de aposentados e pensionistas frente ao número de servidores ativos nos regimes próprios de previdência de governos estaduais e prefeituras.

Tabela 5 – Quantidade de Segurados nos RPPS de Estados e Municípios – 2017

Segurados	Estados	Municípios
Ativos (a)	2.454.573	2.593.884
Aposentados (b)	1.671.827	710.490
Pensionistas (c)	503.908	176.841
(b+c)/(a)	89%	34%

Fonte: Elaboração própria, 2021. Fonte primária: AEPS/Secretaria de Previdência.

O problema da despesa de pessoal nos estados é tão relevante que é alvo rotineiro de discussões sobre as normas contábeis e métricas utilizadas para apurar o indicador de gasto com pessoal previsto no RGF da LRF. Usualmente, a interpretação da STN acerca desse ponto diverge da interpretação dos estados (muitas vezes sob a anuência dos TCEs), sendo um tanto mais rigorosa em sua apuração, com base em um entendimento sobre a sustentabilidade fiscal dos entes a longo prazo (OLIVEIRA E CAVALCANTE, 2020). Não por acaso, a própria LRF foi alterada em período recente, com vistas a pacificar e a equalizar as interpretações acerca desse ponto.

A legítima preocupação do equilíbrio fiscal dos entes, sintetizada nas normas da LRF e no acompanhamento da STN, aliada à fragilidade fiscal dos estados pelo lado da receita, contribuem, assim, para restringir o papel desta esfera na federação pela via do funcionalismo. Esse fato é reforçado pelo ganho de relevância dos municípios nesse campo, haja vista o relativo espaço que estes possuem para avançar em seu corpo funcional.

5. COVID-19: O FEDERALISMO BRASILEIRO POSTO EM PROVA

Após um ano e meio do início da pandemia no Brasil²³, o país permanece em situação dramática. Aproximando-se da marca de 600.000 (seiscentos mil) óbitos por coronavírus, o país ainda não conseguiu engatar um amplo programa de vacinação. Para além disso, a grave crise socioeconômica desencadeada pelo vírus e suas duradouras consequências continuam a assolar a população, e seu enfrentamento mantém-se como uma das principais pautas das políticas públicas no novo ano.

23 O primeiro caso do novo coronavírus no Brasil foi confirmado em 26/02/2020.

Apesar do consenso em torno da péssima qualidade da reação do país à pandemia, incrivelmente é possível afirmar que a situação poderia ser pior²⁴. Se é que se pode extrair algo positivo da pandemia, a inédita coesão – ainda que pouco coordenada – de entes federados em torno do problema é um desses pontos. Enquanto o governo federal entendeu que não lhe caberia atuar em medidas de distanciamento social, os governos subnacionais, em especial os estados, buscaram responder ao avanço da doença, adotando fechamento de estabelecimentos públicos e privados e adotando quarentenas, ainda que dentro de suas limitações. A constituição dos estados como uma federação pode ser encarada como um aspecto positivo do Brasil nesta pandemia, visto que foi justamente a autonomia política dos entes que conferiu alguma capacidade de resposta ao avanço da doença – percepção semelhante à situação dos EUA²⁵.

O comportamento coletivo de governadores em torno de uma questão pode ser visto como algo histórico em uma federação tão conflituosa e competitiva como a brasileira – ainda que o modelo federativo na saúde seja fundamentado em princípios cooperativos. Ainda assim, permanece o sentimento de fragilidade nas relações federativas, que perpassa, especialmente, pela dependência dos entes perante o governo federal, seja em sua (in)disposição em ajudar financeiramente os governos subnacionais – responsáveis pela condução da saúde pública e fortemente impactados pela queda de receitas –, seja pela magnitude de suas responsabilidades perante o público.

Governos locais, mais próximos da população, são mais pressionados a responder diretamente à pandemia, sobretudo com gastos hospitalares, e indiretamente pelo inevitável deslocamento de estudantes e pacientes das redes privadas para públicas. Apesar disso, não possuem

24 Ver: “Isolamento social pode ter poupado 118 mil vidas em maio no Brasil, aponta estudo”. O Globo, 24/07/2020. Disponível em: <https://glo.bo/3hR8ijU>.

25 Ver: “Federalism in the Time of Coronavirus: A Comparative US Advantage. The Diplomat”, 29/05/2020. Disponível em: <https://bit.ly/3biXa3V>

à mão uma contrapartida em termos de instrumentos financeiros, com base abrangente e com resposta rápida – como é o caso do endividamento mobiliário, que se tornou legalmente um monopólio do Tesouro Nacional.

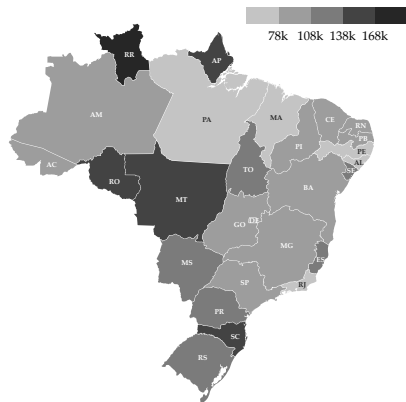
5.1. Dimensão geográfica da crise sanitária

Diversos fatores tornaram desigual o avanço da Covid-19 no território brasileiro, como a proximidade da entrada do vírus no país; nível de interação social da população local; rapidez na resposta das autoridades; acesso à informação pela população; comportamento individual; o grau de imunidade na população local. Além disso, a dinâmica da doença tem se alternado entre impactos mais ou menos intensos nas diversas regiões. Esse desalinhamento temporal dificulta a coordenação federativa para combater o problema: enquanto uma região pode estar entrando em uma fase de aumento no número de casos, outra pode estar vivenciando uma experiência oposta. A manutenção do fluxo de pessoas entre regiões – ainda que em menor escala – contribui para manter o vírus ativo dentro do território nacional.

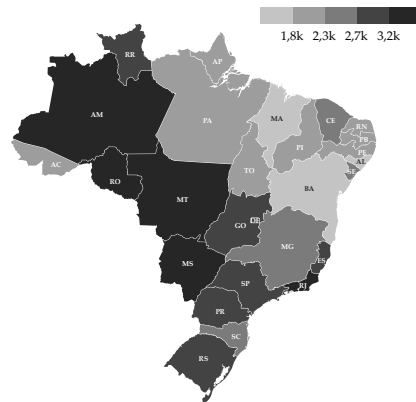
Como forma de percepção para os desafios da federação na pandemia e para o reforço da importância do debate sobre a saúde, a **figura 1** mostra a uma fotografia recente da Covid-19 no território nacional, sua taxa de incidência, óbitos pela doença, a taxa de mortalidade e vacinas aplicadas (apenas duas doses ou dose única) por UF, até 1º de agosto de 2021.

Figura 1 – Covid-19: Casos, Óbitos, Mortalidade e Vacinas, por UF

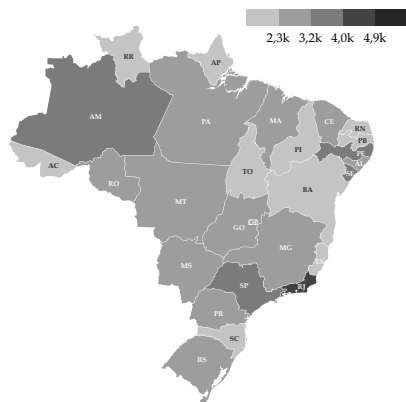
Casos de Covid-19 (por 1 milhão hab.) por UF



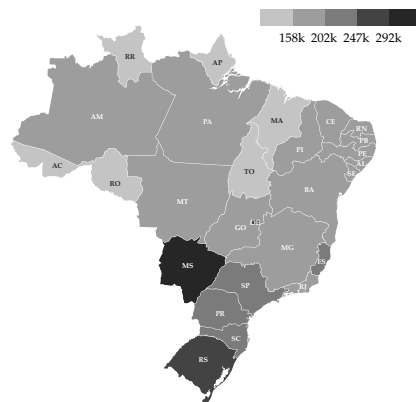
Óbitos de Covid-19 (por 1 milhão hab.) por UF



Taxa de Mortalidade por Covid-19 por UF



Vacinas Aplicadas: Segunda Dose ou Dose Única (por 1 milhão hab.) por UF



Fonte: Elaboração própria, 2021. Fontes Primárias: Painel Covid-19/Ministério da Saúde; Rede Nacional de Dados em Saúde – RNDS e IBGE. Dados até 01/08/2021.

É evidente a significativa heterogeneidade na incidência da doença (em relação à população), com destaque para as regiões Norte, Sul e Centro-Oeste. No caso do indicador de óbitos, o Sudeste também aparece em destaque, além de alguns estados do Nordeste. O indicador que parece

mais homogêneo é a mortalidade, com diversas UF's rondando o valor nacional, de 2,4%. As exceções são AM, RJ e PE e SP, com taxas de, respectivamente, 3,2%, 5,7%, 3,2% e 3,4%. Aqui o resultado pode estar relacionado à baixa eficiência no tratamento dos doentes graves, à falta de leitos, ou ainda, à baixa testagem. Por sua vez, no avanço da vacinação com duas doses ou dose única (no caso das vacinas que conferem imunidade completa com apenas uma dose), verifica-se uma predominância da região centro-sul no indicador por milhão de habitantes.

O uso das estatísticas de número de casos e de taxa de incidência da Covid-19 nas regiões pode ser problemático devido à baixa testagem e, consequentemente, elevada subnotificação da doença. Mesmo o número de óbitos, que poderia refletir mais fielmente o avanço da doença no território, também apresenta problemas: o aumento expressivo do número de mortes em decorrência de Síndrome Respiratória Aguda (SRAG) sem causa específica, associada ao baixo número de mortes em decorrência de Covid-19, em alguns estados, sugere uma subnotificação da doença nos laudos de óbito²⁶.

A despeito da evolução muito diferenciada da doença dentro do território nacional, é possível notar alguma coesão dos estados em torno do controle da doença. Desde o início da pandemia, a maior parte dos governadores adotou uma postura de enfrentamento à crise e de implementação das recomendações internacionais, especialmente adotando o isolamento social como principal instrumento de desaceleração do contágio. A coesão dos governos subnacionais, aqui, porém, deve ser entendida no sentido de que havia um alinhamento dos seus representantes acerca da importância de adotar medidas enérgicas para o combate à doença. Essa coesão não significou, dessa forma, coordenação. Ao contrário, devido à falta de liderança (ou à liderança errática, inconstante) do governo federal, as posturas adotadas foram muito distintas entre as diversas regiões.

26 Levantamento de Lagom Data e O Globo. Disponível em: <https://glo.bo/37onbgU>

Ainda que seja difícil estabelecer um comportamento padronizado entre governos estaduais, devido à heterogeneidade do avanço da doença no território nacional, o ímpeto inicial de enfrentamento à Covid-19 pelos governos estaduais, contudo, foi sendo deixado de lado ao longo do tempo. Isso foi notado, mais fortemente, a partir de meados de setembro, com a diminuição relativa do número de novos casos e mortes e do aumento progressivo do custo político das medidas de isolamento e do fechamento de comércio.

Apesar do afrouxamento no combate à pandemia, a postura não negacionista e proativa dos governos estaduais – especialmente quando o governo federal omitiu-se de coordenar a federação – não pode ser deixada de lado. E se a resposta subnacional à pandemia é a nota positiva do federalismo brasileiro na atual conjuntura, ela se deve muito ao SUS e ao modelo de gestão em saúde pública adotado no Brasil, que recai, fundamentalmente, sobre estados e municípios.²⁷ Foi justamente esse modelo que, a despeito da negligência do governo federal, conseguiu impedir uma tragédia ainda maior diante da pandemia. O modelo americano, por exemplo, fundado em um sistema privado de saúde, aparentemente tem tido maior dificuldade em lidar com o problema.

Ainda assim, falhas de cooperação e coordenação são fartamente evidenciadas no SUS, podendo ser explicadas pelos seguintes fatos: diferentes capacidades financeiras e de gestão dos entes subnacionais e falta de incentivo institucional em favor da cooperação (SOUZA, 2005); atritos organizacionais gerados por instituições de representação e coordenação setoriais (SANCHO ET AL, 2017); e fatores estruturais exógenos, como desenvolvimento socioeconômico, barreiras geográficas e características do sistema de saúde locais (MACHADO ET AL, 2014). Além das questões federativas, ainda é atribuído ao SUS o problema do subfinanciamento (DAIN, 2007). Os desafios presentes

27 O modelo do SUS tem orientação centralizada no governo central, mas com execução de política a cargo subnacional, nos termos do art. 198, II, da CF/88, tendo a cooperação dos participantes como essencial pano de fundo para seu bom funcionamento.

no SUS, contudo, não sobrepõem a importância do maior sistema público de saúde universal do mundo, e, dada a importância do SUS, o fortalecimento do modelo universal de saúde e a busca por seu reequilíbrio federativo devem se estabelecer como agenda de reestruturação do Sistema.

Ainda no contexto sanitário, cabe destacar dois episódios significativos que podem ser analisados sob o ponto de vista federativo: o colapso do sistema de saúde de Manaus e o programa de vacinação.

Desde o início de 2021, a variante brasileira do vírus provoca uma grave crise sanitária em Manaus e demais municípios do estado do Amazonas. A cidade manauara enfrenta um intenso crescimento de infecções e óbitos, hospitais superlotados, além da falta de oxigênio para o tratamento de casos mais graves da doença. Pelo lado da dinâmica federativa, podemos apontar três situações significativas. Em primeiro lugar, cabe destacar a cooperação do Estado do Amazonas com os demais estados da federação, que se voluntariaram tanto para receber pacientes quanto com o fornecimento de insumos hospitalares, especificamente cilindros de oxigênio. Um segundo ponto foi a descoordenação que se verificou entre os governos subnacionais e o executivo federal. Este, quando alertado pelo governo estadual sobre a possível escassez crítica de oxigênio no estado, não agiu para garantir a chegada de oxigênio aos hospitais²⁸. Por fim, cumpre destacar que a existência de uma variante nacional do vírus, com um possível maior potencial de transmissão, aumenta ainda mais a necessidade de cooperação entre os entes federados a fim de minimizar a difusão do vírus pelo país²⁹.

No que se refere à vacinação, cabe atenção a dois pontos. Em primeiro lugar, frente à ausência de atuação do governo federal, coube

28 Ver: "Governo Bolsonaro ignorou alertas em série sobre falta de oxigênio em Manaus". Folha de São Paulo, 16/01/2021. Disponível em: <https://bit.ly/3aqdiBo>

29 Ver: "Covid-19: Variante de Manaus já está em pelo menos 12 estados brasileiros". CNN Brasil, 16/02/2021. Disponível em: <https://bit.ly/3dnKjQI>

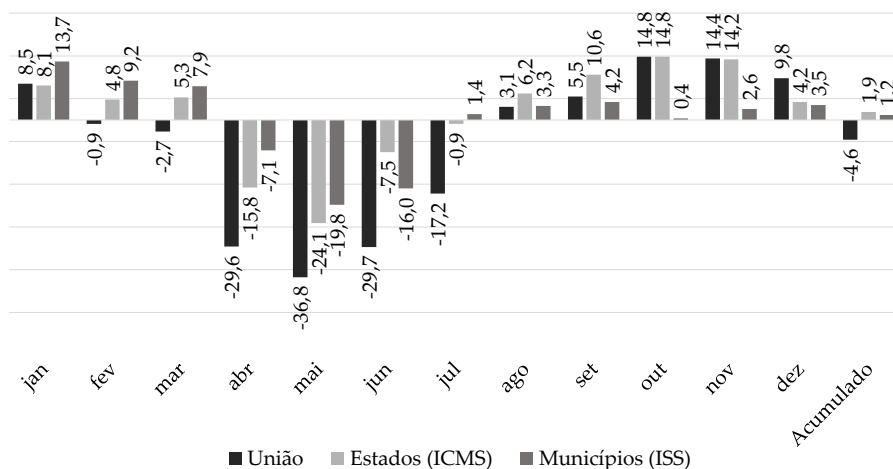
aos governos estaduais assumir o protagonismo no estabelecimento de acordos diretos com as empresas fabricantes de vacinas a fim de assegurar uma quantidade de doses para sua população. Não fosse a ação dos estados, é difícil saber quantas poucas doses o país teria nesse momento. Nesse mesmo contexto, há de se destacar os acordos de cooperação entre os próprios estados para o compartilhamento das vacinas. Um segundo ponto, reside na desigualdade existente entre as UFs no que se refere ao ritmo de vacinação (ver **figura 1**), o que pode acabar por dificultar a obtenção da imunidade de rebanho nacional.

5.2. Impacto da pandemia nas finanças públicas estaduais

O arrefecimento da atividade econômica impactou negativamente o desempenho da arrecadação tributária. Como esperado, o distanciamento social, ainda que parcial, tem efeitos muito significativos na dinâmica econômica, ao impor restrição simultânea sobre oferta e demanda, impactando variáveis de fluxo e estoque. Para além disso, é preciso se atentar que, diante de uma situação de escassez de crédito acessível na economia, a forma mais ou menos onerosa e prática de aliviar o caixa de muitas empresas é a decisão deliberada de não pagar tributos, utilizando-os como uma espécie de financiamento indireto (KANTIS E ANGELELLI, 2020), dado o cenário de incerteza e de busca pela liquidez.

Com base em dados acumulados até dezembro, é possível comparar a magnitude do impacto da pandemia na arrecadação dos três níveis de governo.

**Gráfico 11 – Var. % Nominal da Arrecadação Tributária
por Esfera de Governo – 2020 vs. 2019**



Fonte: Elaboração própria, 2021. Fontes primárias: STN e Siconfi/STN. Nota: os dados do ISS são referentes a uma amostra de 4.737 municípios (painel balanceados entre 2019 e 2020).

Mesmo com a inclusão do primeiro bimestre na comparação – período em que a arrecadação tributária apresentou um bom desempenho – nota-se que, de uma forma geral, o resultado é bem ruim para o setor público.³⁰ Em avaliação preliminar, por estes autores³¹, verificou-se uma queda da carga tributária total (de todos os tributos recolhidos compulsoriamente da economia) da ordem de 1,5 ponto do PIB, com relação à carga tributária de 2019. A queda é impressionante, pois ocorre em um contexto de forte redução do PIB, i.e., a deterioração da arrecadação (numerador) acontece de forma mais acelerada do que a

30 Importante notar, ainda, que a diferença comparativa entre a queda da arrecadação tributária dos entes subnacionais e a do ente central tende a ser reduzida (e, potencialmente, até invertida, por certo período), considerando-se que os tributos suspensos por ocasião da pandemia voltarão a ser exigíveis em um futuro próximo. Isso, inclusive, já é observável no mês de outubro, quando o crescimento da arrecadação federal superou por pouco a variação do ICMS, enquanto a do ISS sequer variou.

31 STN (2021) também apresenta uma avaliação da carga tributária de 2020, indicando, da mesma forma, uma importante queda na carga tributária, da ordem de aproximadamente 0,9 ponto do PIB.

deterioração da atividade (denominador).

Mesmo o ICMS e o ISS que no **gráfico 11** apresentam algum ganho, passariam a ter resultado negativo se apurada a variação real (com dados deflacionados) do período. Chama atenção que o desempenho dos tributos federais tenha sido significativamente pior do que o daqueles sob responsabilidade dos entes subnacionais.³²

Em especial, cumpre destacar que o ligeiro crescimento (quase estabilidade) nominal³³ na arrecadação dos tributos indiretos dos entes subnacionais, de 1,9% no ICMS e 1,2% no ISS, revela um comportamento claramente divergente dos seus similares em âmbito federal, PIS/PASEP e Cofins. Essa diferença pode ser explicada considerando-se que a cobrança dos tributos federais foi suspensa³⁴ (ao contrário dos tributos subnacionais³⁵) e pelo fato de o ICMS e o ISS terem tido um início de ano com desempenho excepcionalmente bom, o que ajuda a melhorar o resultado médio do período em análise.

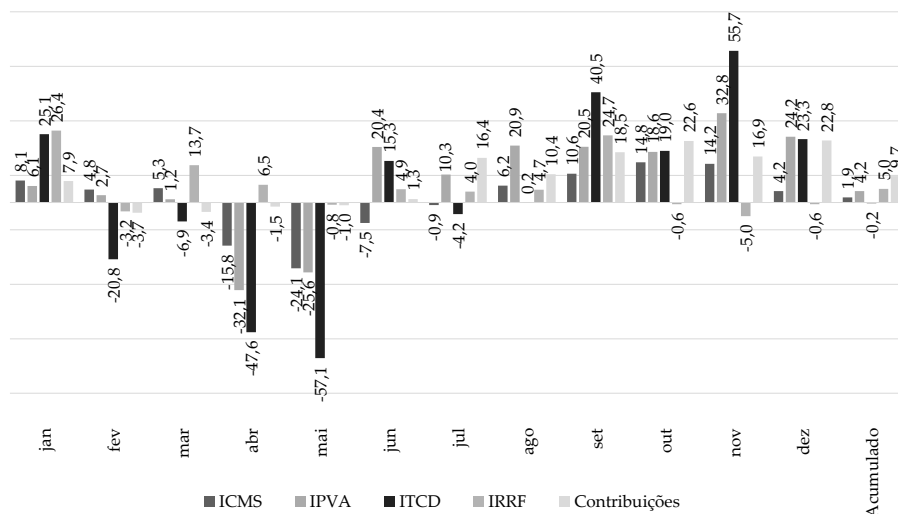
32 O maior impacto se deu sobre a Cofins, cuja arrecadação 2020 foi 10% menor com relação a 2019, seguido de perto pelo PIS/PASEP, com redução total de pouco mais que 4%.

33 Em termos reais verifica-se perda, haja vista que a inflação de 2020, medida pelo IPCA, foi de 4,52%.

34 Em março, instituiu-se a prorrogação do prazo para pagamento dos tributos federais no âmbito do Simples Nacional, pela Resolução CGSN nº 152/2020; após, abril, a Portaria ME nº 139 prorrogou prazo de alguns tributos federais, quais sejam Pis/Pasep, Cofins e contribuições previdenciárias (INSS) para demais empresas e para empregadores domésticos. Ambas as medidas, após previsão inicial de três e dois meses, respectivamente, já foram prorrogadas.

35 Alguns entes federados adotaram postura semelhante à do governo federal e adiaram o recolhimento de impostos, como é o caso do Niterói/RJ. Contudo, esse tipo de política foi pontual, pouco influenciando o comportamento geral das esferas de governo subnacionais

**Gráfico 12 – Var. % Nominal da Arrecadação
Tributária Estadual – 2020 vs. 2019**



Fonte: Elaboração própria, 2021. Fonte primária: RREO.

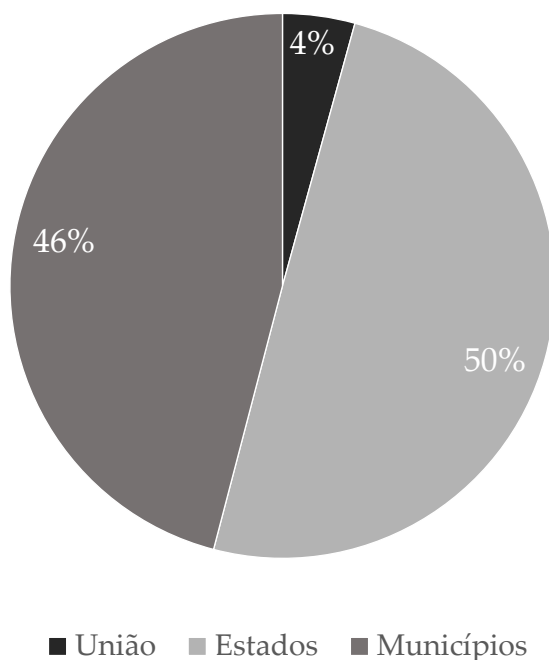
Olhando especificamente para a arrecadação estadual no ano de 2020, vemos que os tributos patrimoniais foram os que mais recuaram no auge da crise, bem como os que tiveram uma recuperação mais acentuada.

Cabe ressaltar que a economia e a arrecadação fiscal não deverão retornar aos níveis pré-pandemia enquanto não existir um amplo programa de vacinação capaz de dar segurança para que o cidadão retome seus antigos padrões de vida e de consumo e que mitigue a incerteza empresarial na decisão de investimento. O auxílio emergencial destinado aos trabalhadores informais e de baixa renda teve efeito positivo indireto nas finanças subnacionais na medida em que ajudou a conter a queda do consumo das famílias, contribuindo para que não ocorresse uma piora mais intensa no recolhimento de tributos indiretos. É preocupante, por isso, a sua descontinuidade em 2021 e o consequente impacto na atividade econômica e na arrecadação tributária.

Mais ainda, há de se atentar que existe um componente dessa perda que é permanente, visto que o encerramento de negócios em função da pandemia não será rapidamente revertido, o que representa uma redução do PIB potencial e, por consequência, do potencial de arrecadação.

Justamente nesse cenário de restrição de receitas, os entes subnacionais enfrentam uma maior pressão de gastos para lidar com repercussões da pandemia, especialmente na área de saúde. Quando focamos nos tipos de gasto de saúde mais demandados no enfrentamento do novo coronavírus, percebemos que os estados respondem por cerca de 50% da execução direta da despesa pública com assistência médica e hospitalar.

Gráfico 13 – Execução das Despesas com Assistência Hospitalar e Ambulatorial por Esfera de Governo – 2019



Fonte: Elaboração própria, 2021. Fonte primária: BSPN/STN e Siga Brasil.

Soma-se a este cenário a maior pressão nos serviços locais, que ocorre naturalmente em períodos de recessão econômica: parte da população, que antes consumia serviços privados de saúde e educação, se vê obrigada a recorrer à rede pública em função da queda de seus rendimentos e/ou perda de emprego. A taxa de desemprego bateu o recorde negativo histórico, chegando a 14,6% no 3º trimestre de 2020³⁶.

5.3. Auxílios federais aos governos subnacionais

Para além das dificuldades de se adequar a um novo perfil de demanda por bens e serviços públicos em função dos seus orçamentos (quase totalmente engessados), os entes subnacionais terão dificuldades de financiamento e funcionamento diante do impacto da recessão sobre a sua arrecadação própria, sem que possam se endividar tal como a União. Nesse cenário, tornam-se cruciais medidas para aumento de caixa, seja com repasses diretos, seja com alívio de despesas. Os números apresentados na seção anterior dão uma dimensão da gravidade do problema com o qual estados têm lidado.

A aparente vantagem destes entes frente ao governo federal do lado da receita (pela perda de recursos dos governos subnacionais ter sido relativamente menor ao longo da pandemia) se encerra a partir do momento em que se ponderam as limitadíssimas possibilidades de financiamento de estados e municípios com base nas operações de crédito. Esses empréstimos são escassos em meio à uma crise econômica dessa monta e dependem, quase sempre, de aval da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para serem contratados.

36 Pior ainda: o desalento (pessoas que deixaram de buscar emprego) bateu recorde durante a pandemia, o que deve elevar substancialmente a taxa de desemprego quando do retorno dessas pessoas para o mercado de trabalho em busca de emprego.

Assim, o governo federal aprovou pacotes de ajuda financeira aos estados e municípios. Podemos citar três deles como os mais importantes em termos de volume de recursos: Lei nº 14.041/2020 (MP nº 938/2020), LC nº 173/2020 e Portaria MS nº 1.666/2020.

Tabela 6 – Principais transferências federais diretas no contexto da pandemia

	Lei nº 14.041/2020 (oriunda da Medida Provisória 938/2020)	Lei Complementar nº 173/2020	Portaria nº 1.666/2020 do Ministério da Saúde
Objeto	Recomposição da perda de receitas do FPE e FPM com relação ao mesmo período de 2019 ao longo de nove meses (abril a dezembro).	Auxílio emergencial destinado aos entes sub-nacionais, parte para ser usado no combate à pandemia de Covid-19, parte para ser usado livremente.	Transferência e partilha de recursos do referido ministério para estados e municípios, para enfrentamento da Covid-19.
Montante envolvido:	R\$ 16 bilhões, como limite máximo	R\$ 60,15 bilhões*	R\$ 13,8 bilhões

Fonte: Elaboração própria, 2021. * A LC 173/2020 prevê, além do auxílio direto, a suspensão da dívida dos entes com a União e a renegociação de contratos de crédito com instituições internacionais (Banco Mundial, BID etc.) e bancos nacionais (BNDES, CEF, BB etc.). Esse benefício não foi incluído na análise por não configurar a injeção de dinheiro “novo” e sem contrapartidas, haja vista que, apesar de dar alívio de caixa no ano de 2020, será retomada a cobrança em 2021 com parcelas recalculadas (majoradas). Além disso, boa parte do serviço da dívida dos entes já estava suspensa por decisão judicial antes mesmo da edição da LC 173/2020.

Todos esses três instrumentos, contudo, apresentam sérios problemas do ponto de vista distributivo, refletindo pouco (ou nada) os propósitos para os quais foram pensados. Com efeito, a distribuição dos auxílios

acaba revelando o problema estrutural da falta de equalização fiscal na federação brasileira.³⁷ Essa questão, que parece pouco perceptível para o grande público e pouco importante para a maioria dos formuladores de políticas públicas, acabou se destacando por conta da pandemia de Covid-19. Isso porque alguns programas de auxílio federal aos estados e municípios foram levados em frente, muitas vezes, com critérios não justificáveis do ponto de vista técnico e/ou de forma não transparente.

Sobre a primeira medida (Lei nº 14.041/2020), podemos apontar que seu fator de desequilíbrio decorre da própria regra de partilha do FPE e do FPM. No caso do FPE, a maior parte dos recursos – mais de 90% (noventa por cento) – é distribuído de acordo uma tabela fixa (Anexo Único da Lei Complementar nº 62/1989) que já foi, inclusive, declarada inconstitucional pelo STF³⁸. No caso do FPM, os problemas decorrem do forte viés de distribuição aos municípios de baixo porte populacional e de diferenças gritantes entre municípios de mesmo porte, mas localizados em UFs (Unidades Federativas) distintas (CASTRO E LIMA, 2020).³⁹

A compreensão da segunda medida (LC nº 173/2020) requer a divisão em duas partes. A primeira diz respeito à maior parte dos recursos previstos, 50 bilhões de reais, distribuídos de acordo com tabela fixa prevista na lei complementar. Para os estados, essa tabela foi estipulada como critério exclusivo, enquanto, para os municípios, previu-se

37 Não é de hoje que se discute, na academia e nos meios políticos, a questão do desequilíbrio e da falta de coordenação na Federação brasileira. O problema decorre, fundamentalmente, de erros no desenho do sistema tributário e, principalmente, no sistema de transferências intergovernamentais.

38 A declaração de inconstitucionalidade ocorreu no âmbito da ADI 875, proposta em 1993 e julgada tão somente em 2010, quando o STF entendeu pelo desvirtuamento dos objetivos do fundo e pelo distanciamento entre os coeficientes e a realidade socioeconômica vigente. Ademais, o Tribunal constatou omissão pela ausência de fixação de novos critérios em 1992, em conformidade com o censo de 1990, considerando o que previa a própria LC 62/1989. Em julho de 2013, foi finalmente editada a Lei Complementar nº 143/2013, com o novo regramento da transferência. Não obstante, a nova Lei regulamentadora renovou parcialmente a vigência dos mesmos coeficientes declarados inconstitucionais, pelo que o caso retornou ao STF, por meio da ADI nº 5.069/AL, que aguarda julgamento.

39 Também é importante observar que, quando da conversão da medida provisória em lei ordinária, houve veto presidencial ao dispositivo (§4º do art. 2º) que previa que o valor do repasse não poderia ultrapassar o estipulado, mas eventuais excedentes seriam distribuídos entre os estados. Sob a argumentação de que a previsão então pretendida “extrapola o objeto da medida no tocante à compensação de perdas com arrecadação dos entes”, o montante de R\$ 16 (dezesesseis) bilhões restou consolidado como um limite máximo, de modo que o valor efetivamente repassado passou a depender da diferença arrecadatória.

o uso combinado da tabela com o critério populacional. Além disso, esse recurso serviria, supostamente, para mitigar os efeitos da crise econômica sobre os entes. Ocorre que a forma de partilha definida pelo Congresso Nacional não segue qualquer lógica relacionada aos efeitos da pandemia sobre as diferentes localidades.

Os 10 bilhões de reais restantes (destinados exclusivamente para saúde e assistência social) foram partilhados com base em critério exclusivamente populacional, no caso dos municípios, e por uma combinação entre critério populacional e taxa de incidência da Covid-19 (indicador seriamente questionável) por UF, no caso dos estados. Em ambos os casos, as escolhas dos parâmetros não se ativeram ao propósito específico dessa parcela do auxílio, pois não refletem, de fato, as localidades mais atingidas pela Covid-19. Isso vale, inclusive, para a taxa de incidência, que considerou valores absolutos, não proporcionais, e não se configura como o melhor indicador para mostrar onde a pandemia apresenta maior intensidade (não revela os epicentros da doença).

Figura 2 – Resumo da Distribuição de Recursos Prevista na LC nº 173/2020



Fonte: CONOF/Câmara dos Deputados.

Sobre a terceira medida (Portaria MS nº 1.666/2020), vale destacar que não houve qualquer transparência quanto à fórmula de partilha: apesar de o referido instrumento ter apontado os parâmetros utilizados, ele não esclarece a metodologia do cálculo. Assim como a LC nº 173/2020, a Portaria nº 1.666/2020 apresenta, por fim, uma tabela com os valores a serem distribuídos aos entes. Uma rápida análise desta tabela mostra uma divisão de recursos que não respeita em nada o avanço da doença no país e desconsidera a concentração de leitos de UTI (Unidades de Terapia Intensiva) em poucas localidades. Diversos municípios que sequer possuem leitos no plano de contingência da Covid-19 deveriam receber recursos referentes à referida Portaria.

Em resumo, a distribuição de recursos emergenciais aos governos estaduais e municipais parece não ter seguido um critério técnico, mas, sim, possivelmente, político.⁴⁰ A comprovação dos problemas distributivos dos auxílios federais no Brasil pode ser feita pelo cruzamento de informações da partilha destes com as respectivas demandas dos entes.

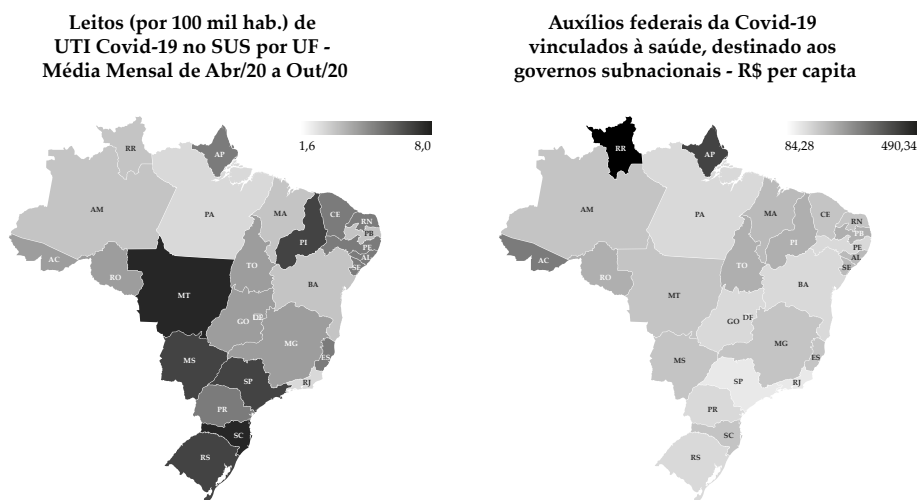
Pela ótica dos recursos vinculados à saúde, temos que um total de 23,8 bilhões de reais foi destinado aos governos subnacionais (estados e municípios) para utilização específica em saúde (e assistência social).⁴¹ Em tese, essa receita deveria ser direcionada aos entes que sofrem maior pressão de demanda na saúde por conta da pandemia. A **figura 3** mostra a distribuição desses recursos (em termos *per capita*) por UF e a divisão de leitos de UTI (por 100 mil habitantes), específicos para a Covid-19, no SUS, por UF.

40 Algo semelhante foi observado nos EUA, mas tensionado pela eleição presidencial que ocorreu este ano por lá. Além da clara disputa por recursos entre governo central e governos estaduais, lá há um viés político explícito no direcionamento dos auxílios: a Casa Branca e os líderes republicanos resistem fortemente a ajudar estados governados por democratas, sob a alegação de que são irresponsáveis na gestão de suas finanças. A discussão tem tensionado severamente a federação americana.

O fato de não termos eleições estaduais e presidencial no Brasil este ano, todavia, não retira o risco democrático de distribuições políticas de recursos, notadamente considerando-se o impacto indireto nas eleições municipais ocorridas em novembro de 2020, após adiamento por conta da pandemia (EC nº 107/2020).

41 R\$ 10 (dez) bilhões oriundos da LC 173/2020 e por R\$ 13,8 (treze vírgula oito) bilhões oriundos da Portaria MS 1.666/2020.

Figura 3 – Leitos de UTI e Auxílios Federais da Covid-19, por UF



Fonte: Elaboração própria, 2021. Fontes Primárias: STN, Ministério da Saúde, IBGE e Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde.

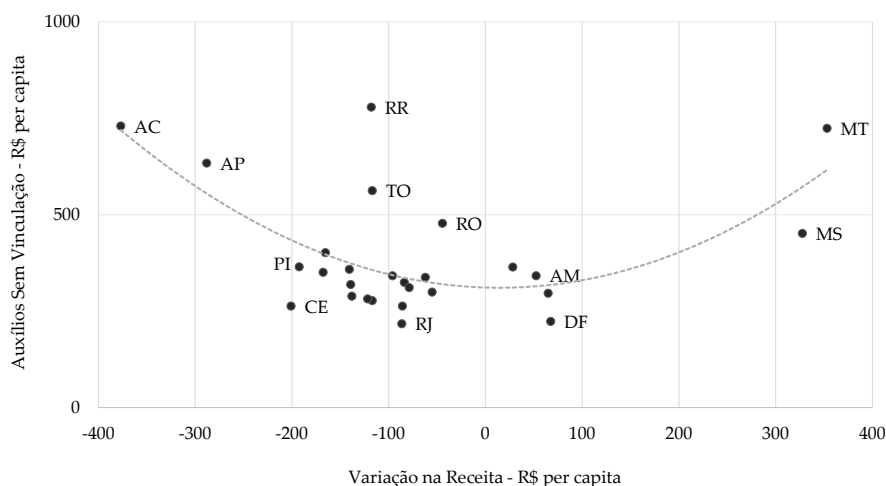
Como é possível notar, há pouca correlação entre as duas distribuições, indicando que a partilha de recursos para a saúde não seguiu um critério técnico. É possível alegar que a comparação deveria ser feita com o número de casos de Covid-19 (demanda) ao invés do número de leitos (oferta). A rigor, a pressão de custos na saúde durante a pandemia acaba recaindo sobre a localidade que presta o serviço de atendimento, e não necessariamente sobre a localidade onde é confirmada a doença – apesar de haver uma correlação entre as duas variáveis.

Pela ótica dos recursos não vinculados, pouco mais de 66 (sessenta e seis) bilhões de reais em auxílio não vinculado devem ser destinados aos governos subnacionais pelo governo federal, sendo 16 (dezesesseis) bilhões da MP 938/2020 e 50 (cinquenta) bilhões da LC 173/2020.

Esses recursos deveriam servir para cobrir lacunas fiscais deixadas pela crise econômica decorrente da pandemia.⁴² Desse entendimento, seria natural esperar que sua distribuição seguisse alguma similaridade com o impacto da crise nas finanças subnacionais, com acompanhamento tempestivo de indicadores fiscais dos entes.

O **gráfico 14** abaixo relaciona a distribuição do recurso não vinculado, em termos *per capita*, por UF, à distribuição da variação de receitas (perdas ou ganhos), em termos *per capita*, nos estados e municípios de março a outubro⁴³ por UF.

Gráfico 14 – Governos Subnacionais: Auxílios Federais da Covid-19 sem Vinculação à Saúde vs. Variação nas Principais Receitas



Fonte: Elaboração própria, 2021. Fontes primárias: STN, Siconfi/STN e IBGE.

42 Apesar do Congresso Nacional ter retirado do PLP 39/2020 (que deu origem à LC 173/2020) o propósito específico de “seguro-receita”, o referido auxílio é entendido como um recurso para “mitigar efeitos financeiros da crise”

43 Foram consideradas as principais receitas tributárias dos estados e municípios: ICMS, IPVA, ITCD, ISS, IPTU, ITBI, IRRF, FPE, FPM, IPI-E, Lei Kandir e ITR. O intervalo de tempo escolhido (março a outubro) tomou como referência o início da pandemia e o último mês com dados consolidados disponíveis para estados e municípios. A amostra de municípios foi de 2.293 unidades. No caso dos estados, as 27 unidades foram contempladas.

Como se nota, há um comportamento dúbio na relação entre auxílio e perda/ganho de receita. Para aquelas UF's que verificaram perda das principais receitas durante a pandemia, o auxílio não vinculado parece cumprir um papel coerente, repassando relativamente mais recursos para aqueles entes que mais perderam. Isso pode ser observado do lado esquerdo do gráfico anterior. Porém, para aquelas UF's que experimentaram ganho de receita (a despeito da pandemia), o auxílio cumpriu uma função de acentuar ainda mais as desigualdades, repassando proporcionalmente mais recursos àquelas regiões que tiveram o maior aumento de receita. Se este fosse um auxílio bem pensado, não deveria haver repasse para entes que conseguiram aumentar suas receitas em meio à crise – lembrando que o auxílio sem vinculação foi pensado para “mitigar os efeitos da crise econômica”.⁴⁴

Análises preliminares sobre o volume de recursos destinado aos governos subnacionais pelo governo federal, mostram que, do ponto de vista agregado, o volume de recursos foi mais do que suficiente para cobrir as perdas de receitas dos entes com a crise econômica decorrente da pandemia. Esse fato tem sido apontado por muitos analistas como uma “farra fiscal”, responsável pelo grande déficit primário que a União incorreu em 2020. Essas avaliações, porém, se mostram altamente limitadas em suas análises, por desconsiderarem a distribuição horizontal de recursos, de forma desagregada (como apresentado anteriormente), além de ignorarem que, em uma situação excepcional, como uma pandemia, a necessidade de gastos dos governos que estão na linha de frente da “guerra” tende a crescer de forma significativa.

44 Cabe lembrar que quando da apresentação do substitutivo do PLP 149/2019 pelo deputado Pedro Paulo (DEM/RJ), havia uma proposta de que o auxílio aos estados e municípios seria calculado mensalmente com base na perda de arrecadação de ICMS (para os estados) e ISS (para os municípios) com relação ao mesmo mês do ano anterior. A proposta foi rechaçada pelo Ministério da Economia e por diversos analistas, sob a alegação de seria um “cheque em branco” em favor dos governos subnacionais. O tempo mostrou, contudo, que este teria sido um caminho bem menos oneroso para os cofres federais, do que a opção pelo “cheque preenchido”, com valor fixo.

6. ENTREVISTAS COM ATORES DA FEDERAÇÃO

6.1. Introdução

No intuito de trazer elementos de pesquisa qualitativa, uma inovação que este projeto se propôs a empreender foi a realização de entrevistas com importantes atores na pauta federativa, abrangendo corpo técnico e acadêmico. Essas entrevistas mostraram-se um valioso instrumento para colher subsídios para a pesquisa, dada a diversificada e aprofundada vivência dos entrevistados no ambiente da administração pública e/ou sua *expertise* acadêmica na leitura dos problemas sociais, políticos e econômicos do nosso federalismo. Tais conversas⁴⁵ ajudaram a

⁴⁵ Boa parte das entrevistas fluíram tão bem, que poderiam ser classificadas como conversas, ainda que esse grau de informalidade não tenha comprometido os objetivos das entrevistas para o estudo.

mapear valores e percepções, bem como conflitos e contradições que nem sempre são observáveis em outras formas de coleta de dados.

Assim, a ideia central das entrevistas é dar suporte e robustez ao conteúdo do relatório, além de possibilitar a captação de elementos que possam demonstrar os aspectos centrais do federalismo brasileiro e o papel dos estados para estes atores, tanto do ponto de vista do diagnóstico, como do ponto de vista das políticas que precisariam ser implementadas.

A parte mais complexa das entrevistas, sem dúvida, é sua análise. O pesquisador deve ter cuidado especial com a interpretação das falas dos entrevistados, para não deturpar suas ideias e conclusões. Outro risco nessa atividade é tentar explorar as falas para encontrar elementos que corroborem as hipóteses iniciais do trabalho. Ainda assim, algum grau de subjetividade é inevitável, haja vista que as próprias falas dos entrevistados contêm pontos subjetivos, cabendo ao pesquisador pensar na “dimensão coletiva” dos depoimentos:

[...] muito do que nos é dito é profundamente subjetivo, pois trata-se do modo como aquele sujeito observa, vivência e analisa seu tempo histórico, seu momento, seu meio social etc.; é sempre um, entre muitos pontos de vista possíveis. Assim, tomar depoimentos como fonte de investigação implica extrair daquilo que é subjetivo e pessoal neles o que nos permite pensar a dimensão coletiva, isto é, que nos permite compreender a lógica das relações que se estabelecem (estabeleceram) no interior dos grupos sociais dos quais o entrevistado participa (participou), em um determinado tempo e lugar. (DUARTE, 2004. p. 219).

De qualquer forma, passa a ser importante que o pesquisador tenha consciência de sua interferência na informação extraída das entrevistas, buscando externá-la e minimizá-la.

A subjetividade, elemento constitutivo da alteridade presente na relação entre sujeitos, não pode ser expulsa, nem evitada, mas deve ser admitida e explicitada e, assim, controlada pelos recursos teóricos e metodológicos do pesquisador, vale dizer, da experiência que ele, lentamente, vai adquirindo no trabalho de campo. (ROMANELLI, 1998, p. 128).

Visando justamente a limitar a margem interpretativa pelos pesquisadores, bem como evitar um procedimento de análise excessivamente artesanal, optou-se, inicialmente, pela utilização de um *software* de análise textual, que confere tratamento mais organizado e rigoroso aos dados obtidos nas entrevistas. O objetivo final do uso do *software* é facilitar a observação dos eixos centrais das falas dos entrevistados, trazendo à tona os temas mais importantes para o federalismo brasileiro na visão desses atores – ainda que limitado ao escopo e ao objeto desta pesquisa.

Convém alertar, contudo, que o uso do *software* de análise textual não encerra o trabalho de delimitação dos temas mais relevantes da pesquisa e isso pode ser explicado, entre outros motivos, pelo fato de que nem todo conteúdo extraído das entrevistas está totalmente e diretamente relacionado ao escopo do trabalho. Dessa forma, é importante a influência do pesquisador para filtrar, entre os temas centrais delimitados pelo programa computacional, quais se enquadram no objeto do projeto de pesquisa, utilizando, para isso, o conhecimento prévio sobre o assunto. Dessa forma, não é possível se desvencilhar de algum grau de discricionariedade na condução dessa análise.

6.2. Metodologia

Após as considerações iniciais sobre as entrevistas e a exposição dos motivos que levaram ao uso desse recurso, passa-se a apresentar os aspectos metodológicos sobre os depoimentos.

Inicialmente, cabe destacar que, uma vez que essa é uma pesquisa sobre o papel dos estados na federação e que a federação brasileira é significativamente heterogênea, procurou-se selecionar atores os mais diversos possíveis, seja pela ótica regional, seja pela ótica da formação e da atuação. A ideia foi tentar trazer para as entrevistas um pouco da diversidade experimentada nas interações políticas e técnicas nas relações intergovernamentais.

Nesse sentido, a formulação do conjunto de entrevistados ocorreu em torno de dois eixos: i.) ao menos 1 (um) secretário estadual de finanças de cada macrorregião administrativa; ii.) especialistas técnicos e acadêmicos de temáticas relevantes ao federalismo. A partir desses critérios, a escolha e seleção dos entrevistados foi feita pela equipe do Comsefaz, com base em interações prévias. No total, foram realizadas 9 (nove) entrevistas: 5 (cinco) secretários estaduais de finanças, sendo um de cada macrorregião administrativa; 3 (três) lideranças técnicas, não limitadas ao tema fiscal-tributário, contemplando também a saúde; e 1 (uma) figura acadêmica com notório saber em temas federativos. Os entrevistados são apresentados, em ordem cronológica das entrevistas, na **figura 4**.

Figura 4 – Dados Básicos Entrevistados

Nome	Idade	UF	Cargo	Data da Entrevista
Marco Aurelio Santos Cardoso	45	RS	Secretário da Fazenda do Rio Grande do Sul	27/01/2021
George André Palermo Santoro	50	AL	Secretário da Fazenda de Alagoas	04/02/2021
Rogério Pegoretti Caetano Amorim	37	ES	Secretário da Fazenda do Espírito Santo	05/02/2021

Luiz Fernando Pereira da Silva	55	RO	Secretário da Fazenda de Rondônia	05/02/2021
Rogério Luiz Gallo	50	MT	Secretário da Fazenda do Mato Grosso	08/02/2021
Celia Maria Silva Carvalho	60	MG	Ex-presidente do Gefin	09/03/2021
Eudaldo Almeida de Jeus	65	BA	Ex-coordenador geral do Encat	09/03/2021
Jurandi Frutuoso Silva	65	CE	Médico e Secretário Executivo do Conass	11/03/2021
Fernando Luiz Abrucio	60	SP	Cientista Político e Acadêmico	26/03/2021

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Todos os atores foram formalmente convidados diretamente pelo Comsefaz para participar das entrevistas no âmbito deste projeto de pesquisa. Outros potenciais entrevistados foram convidados, mas não puderam participar por incompatibilidade de agenda ou outras questões pessoais. A fim de facilitar o andamento da entrevista e deixar o entrevistado mais confortável e seguro, foi enviado, com a devida antecedência, um roteiro de possíveis temas e perguntas a serem abordados.⁴⁶

As entrevistas aconteceram em horários e dias da semana variados, de acordo com a disponibilidade dos entrevistados, e foram realizadas por videoconferência, mediante a utilização da ferramenta Zoom. Essa ferramenta teve que ser utilizada em virtude da pandemia da Covid-19. A fim de melhor adaptar as técnicas de pesquisa ao contexto pandêmico, os autores tomaram por base as recomendações em Lupton (2020), especialmente no que se refere à condução das entrevistas on-line.

46 O roteiro de entrevistas encontra-se no Anexo deste relatório.

Além do entrevistado e entrevistador (José Roberto Afonso, coordenador do trabalho), estavam presentes também as equipes da Finance e do Comsefaz.

Os depoimentos foram conduzidos com o apoio do roteiro de entrevista enviado previamente aos entrevistados. Esse roteiro divide-se em quatro blocos temáticos – federalismo: passado e presente; futuro do federalismo; administração fazendária; pandemia – dentro dos quais algumas perguntas foram formuladas. Uma vez que a formação e a origem dos entrevistados são bastante diversas, optou-se por dar liberdade ao entrevistado para enfatizar os temas que se sentisse mais confortável em abordar. Por conta da forma de apresentação e da flexibilidade na condução dos depoimentos, as entrevistas realizadas podem ser tratadas como semiestruturadas, ainda que se tenha verificado a baixa interferência do entrevistador e uma conversação informal, o que permitiria classificar os depoimentos como entrevistas abertas.⁴⁷

As entrevistas duraram, em média, de 45 a 75 minutos e foram divididas em dois momentos: uma primeira sessão gravada, com o consentimento do entrevistado, seguida por um momento em *off*, com o encerramento da gravação. Essa estratégia foi adotada a fim de permitir tanto que o convidado ficasse mais à vontade para tratar de temas mais sensíveis, bem como possibilitar a transcrição, ainda que parcial, da entrevista para memória e análise posterior. O único propósito das entrevistas era prover material de análise para o presente trabalho e, de forma geral, todos os entrevistados mostraram-se contentes e dispostos a contribuir com a pesquisa.

A fim de otimizar o esforço de pesquisa, em vez de transcrever manualmente a totalidade das entrevistas, optou-se por utilizar um *software* de reconhecimento de fala para uma primeira transcrição. Esse

47 Por sua finalidade, a entrevista aberta parece se adequar mais ao propósito dessa pesquisa, pois buscou-se deixar o entrevistado discorrer mais livremente pelo tema, tentando captar a percepção dele e extrair informações mais detalhadas, dentro de sua experiência como ator na federação.

texto, então, serviu como guia de referência para o processo de análise das gravações, quando foi feito o tratamento manual necessário para garantir as avaliações seguintes.⁴⁸

Assim, na sequência, os textos tratados foram submetidos à análise do IRAMUTEQ⁴⁹ – *software* baseado na plataforma R, que realiza avaliação de conteúdo textual e lexicografia. Os instrumentos disponibilizados no referido *software* permitem, a grosso modo, “quantificar” variáveis qualitativas (como as entrevistas), para facilitar a análise de grandes volumes de texto (CAMARGO E JUSTO, 2013).

Especificamente, diante do rol de possibilidades proporcionadas pelo IRAMUTEQ, optou-se por utilizar um instrumento específico denominado “análise de similitude”, que é baseado na teoria dos grafos.

[...] apoia-se na teoria dos grafos, pois um grafo constitui o modelo matemático ideal para o estudo das relações entre objetos discretos de qualquer tipo e possibilita identificar as co-ocorrências entre as palavras e o seu resultado, traz indicações da conexão entre as palavras, auxiliando na identificação da estrutura de um corpus textual [...] (MENDES *et al*, 2016, p. 347).

Em termos práticos, a análise de similitude proporciona um grafo (figura) que representa o grau de ligação entre as palavras dentro do *corpus* textual⁵⁰, o que permite inferir a “*estrutura de construção do texto e os temas de relativa importância*” (SALVIATI, 2017, p. 69) dentro do objeto de análise.

48 Cabe destacar que se optou por analisar somente o conteúdo semântico e explícito das entrevistas, isto é, não foram considerados aspectos como silêncios, pausas, expressões faciais etc., nem feitas inferências de subtextos.

49 Disponível em: <http://www.iramuteq.org/>.

50 Corpus textual é entendido como o conjunto de textos que compõem o objeto de análise. No caso dessa pesquisa, o corpus textual é o conjunto das 9 (nove) entrevistas realizadas.

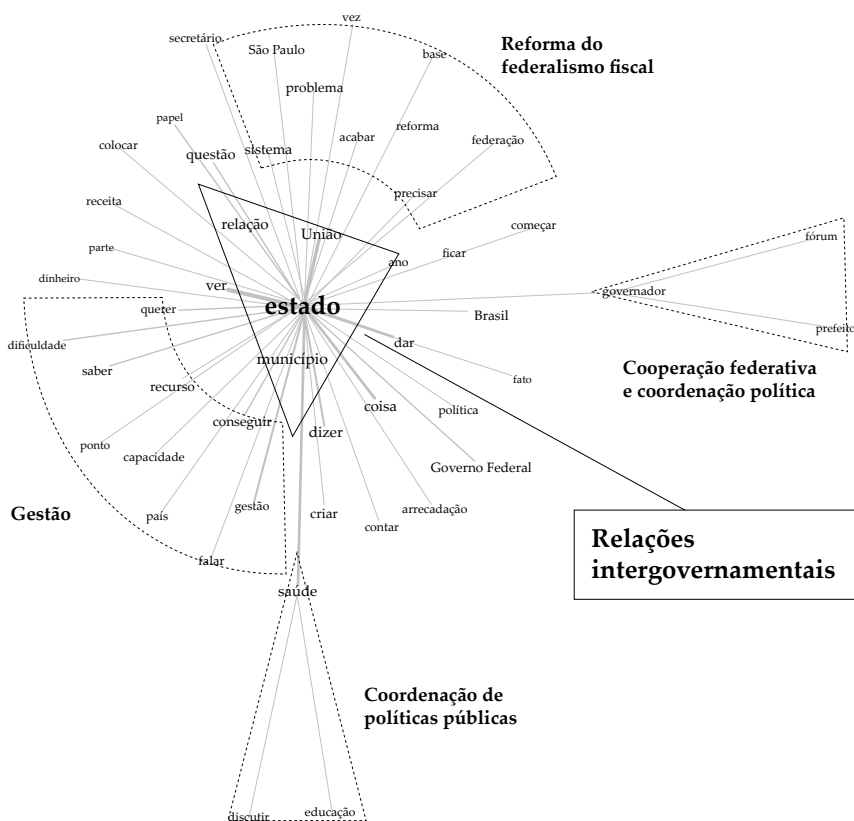
Uma forma simples de interpretar o grafo é observar o tamanho das letras (fonte) das palavras, das linhas de conexão entre palavras e o posicionamento delas dentro da figura. Quanto maior o tamanho da letra, maior a frequência da palavra em questão dentro do *corpus*. Quanto mais espessa for a linha de conexão, maior é a “co ocorrência” (ocorrência conjunta) das palavras que estão conectadas. Quanto mais próximas as palavras estiverem na figura, mais próximas elas estão dispostas no *corpus* textual. Vale ressaltar que a proximidade ou distanciamento dos termos no grafo não representa relação semântica entre as palavras, mas apenas uma representação do posicionamento dentro do *corpus*.

A partir do resultado da análise de similitude gerada pelo IRAMUTEQ, uma avaliação visual foi feita para que fossem identificados os pontos nevrálgicos dos discursos dos entrevistados. Esses pontos centrais são, por fim, brevemente discutidos à luz de falas mais específicas, identificadas na transcrição das entrevistas.

6.3. Análise de similitude e mapa de conceitos

Com a análise do *corpus* textual (entrevistas) realizada pelo *software* IRAMUTEQ, uma representação gráfica foi gerada, a partir da qual a separação por temas dominantes ou *clusters* de análise (eixos temáticos) foi realizada pelos pesquisadores. A representação gráfica é apresentada na **figura 5**.

Figura 5 – Gráfico de *co* ocorrências de termos nas entrevistas e eixos temáticos



Fonte: Elaboração própria, 2021. Fontes Primárias: Entrevistas e IRAMUTEQ.

Como é possível notar, além da palavra “estado” estar no centro das falas dos entrevistados – o que já era esperado – os termos mais *co-ocorrentes*⁵¹, como “União”, “município” e “relação”, têm vínculo direto com aspectos que remetem às relações intergovernamentais. Se fosse possível reduzir as entrevistas a apenas um tema de interesse, este seria o assunto⁵².

51 Importante enfatizar que a *co ocorrência* não significa a frequência com que as palavras aparecem nas entrevistas, mas a frequência conjunta com outras palavras.

52 Como é bem sabido o “escopo do federalismo” é mais amplo do que as discussões em torno das relações intergovernamentais stricto sensu. A reforma tributária, por exemplo, que é um tema em voga hoje no Brasil e que está intimamente ligada ao escopo do federalismo, foi pouco abor-

Contudo, devido à riqueza das falas dos entrevistados, não é possível adotar uma generalização tão intensa e exclusiva, sendo necessário abrir um pouco mais os eixos temáticos. Dessa forma, foram identificados quatro *clusters* de análise⁵³, quais sejam: cooperação federativa e articulação política; coordenação de políticas públicas; reforma do federalismo fiscal; e gestão. Importante notar que todos os eixos estão, comumente, inseridos nas falas de atores políticos quando se referem aos estados. Com efeito, são os pontos nevrálgicos dos problemas dos estados, nos dias atuais.

A rigor, o que se busca fazer neste exercício é uma análise temática típica de estudos sociais, na qual se realiza, a partir das entrevistas, um processo de generalização/redução de ideias, com subsequente categorização temática. A categorização, apresentada na figura anterior, permite construir um mapa de conceitos que detalha tópicos identificados como relevantes nas falas dos entrevistados e que se enquadram nos eixos temáticos⁵⁴. O mapa de conceito é apresentado na **figura 6**.

dada pelos entrevistados. Apesar do roteiro de entrevistas acabar induzindo à abordagem das relações intergovernamentais, a liberdade de fala concedida aos entrevistados permitiu que estes abordassem o tema que lhes fossem convenientes. Ainda assim, as relações intergovernamentais prevaleceram como tema dominante, de modo que se entende pertinente (e não redundante) que se sinalize tal característica.

53 A seleção dos temas está relacionada às menções e coocorrências de termos proferidos nas entrevistas. É importante se ter em mente que o uso do software foi proposital, para evitar o viés de seleção dos pesquisadores. A disposição das palavras no grafo gerado pelo software permitiu que os quatros temas fossem definidos, como representativos dos agrupamentos de palavras, cuja proximidade no grafo representa a proximidade em que foram mencionadas nas entrevistas. Naturalmente, nessa etapa de análise do grafo, houve algum grau de discricionariedade dos pesquisadores, mas em dimensão muito menor do que se a análise fosse feita sem o software. A partir desse resultado, houve debate interno, no qual foi verificada a pertinência e relevância dos temas apontados pelo grafo com relação ao conteúdo das entrevistas, bem como a escolha dos termos representativos dos respectivos temas.

54 Deve-se compreender que a análise das entrevistas se concentra exclusivamente na fala dos interlocutores e não na relevância do tema para a academia, ou mesmo para os pesquisadores. O tema da articulação política entre estados e municípios, por exemplo, foi um tema pouco citado nas entrevistas - ao contrário da articulação de políticas públicas entre essas duas esferas. Este é um bom exemplo de um ponto de suma relevância, mas que foi muito pouco mencionado nas falas dos entrevistados. Para se ter uma ideia, a CNM (uma das entidades representativas municipalista) foi citada apenas 3 vezes no conjunto de todas as entrevistas. Outra importante entidade municipalista, a FNP, por sua vez, sequer foi citada. Não se trata aqui de descartar um tema que, certamente, é importante, mas sim de ater-se ao que foi colocado nas entrevistas. Considerando-se que o enfoque dessa etapa da pesquisa são as entrevistas, não caberia aos pesquisadores adicionar temas, com base em sua concepção de relevância, quando os entrevistados não lhes conferiram destaque.

Figura 6 – Mapa conceitual de eixos temáticos e tópicos de interesse das entrevistas



Fonte: Elaboração própria, 2021. Fontes Primárias: Entrevistas e IRAMUTEQ.

6.4. Análise das entrevistas a partir dos tópicos de interesse

Com a delimitação dos tópicos de análise no mapa conceitual, segue-se com uma breve dissertação sobre cada um dos pontos destacados⁵⁵, de acordo com as falas dos entrevistados – que, como se verá, podem ser convergentes ou antagônicas, dependendo do caso.

⁵⁵ A explanação sobre os tópicos se dá de forma resumida, com o intuito de captar a essência das falas dos entrevistados nos temas dispostos no mapa conceitual. Uma dissertação mais detalhada poderia direcionar a seção para um produto (texto) que se aproximaria muito das entrevistas em si (da gravação das entrevistas), com pouca ou nenhuma depuração de conteúdo pelos pesquisadores, além de maior exposição dos entrevistados. Além disso, prejudicar o papel dos pesquisadores em filtrar e sintetizar as informações das entrevistas, não haveria acréscimo relevante de conteúdo. Uma vez que esta análise é focada nas entrevistas, o conteúdo desta seção do relatório deve ser fidedigno à fala dos entrevistados, mas sem se reduzir a uma mera repetição de conteúdo.

Eixo 1 – Cooperação federativa e articulação política

a. Consórcios e fóruns

Há um aparente consenso entre os entrevistados sobre as deficiências na articulação política que envolvem os executivos estaduais. Destaca-se, majoritariamente, a existência de bons arranjos regionais, especialmente nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, mas um trabalho incipiente e pouco formal (com carência de institucionalidade) no plano nacional – embora haja opiniões sobre a baixa eficiência, também, dos grupos regionais. Ainda assim, percebe-se algum grau de articulação para as demandas financeiras dos estados. Para as questões mais complexas, como a pauta de reformas (administrativa, tributária, regulações em geral), ainda há muito trabalho a ser realizado. Destaca-se a importância da formalização do Fórum dos Governadores, com a criação de uma estrutura robusta e com o estreitamento do diálogo com outras esferas de governo e demais Poderes.

b. STF e Congresso

O papel do STF no diálogo e nos arranjos federativos foi bem destacado por alguns entrevistados, que ressaltaram o exercício pela Corte de um poder moderador. Esse papel, contudo, parece ter ganhado destaque com a relativa omissão do Congresso Nacional em legislar sobre pautas federativas – inclusive aquelas em que há mandamento constitucional expresso e de cunho obrigatório. Alguns exemplos são a determinação para mudar as regras do FPE, com base na inconstitucionalidade da LC nº 62/1989 e, mais recentemente, a morosidade sucedida de acordo para regulamentação do art. 91, ADCT, com a substituição da superada regra de repasses da Lei Kandir. Há uma queixa comum de que os parlamentares, via de regra, relacionam-se de forma mais estreita com prefeitos, do que com governadores, inclusive os que têm cadeiras no

Senado, que deveria ser a casa dos estados no Congresso. O Congresso Nacional poderia dar mais atenção a esses temas, inclusive instituindo uma comissão de assuntos federativos e um órgão independente de estudos sobre o federalismo (nos moldes da IFI do Senado). A polarização partidária, observada em anos recentes, parece tornar esse diálogo ainda mais problemático no âmbito do Congresso.

c. Relações verticais

O diálogo entre governo federal e governos estaduais se mostra parco, limitado a relações individuais, caso a caso – o que remete a uma cultura de hierarquia que não deveria existir dentro de uma federação, em que os entes federados se equivalem. As interações se assemelham a de períodos mais centralizadores, ou ainda, a práticas políticas pouco republicanas, como o coronelismo. Essas relações diretas e pontuais têm se acentuado com o acirramento da polarização política – ou seja, as parcerias entre União e estados acabam efetivando-se com mais frequência quando a orientação partidária ou ideológica do(a) governador(a) se alinha com a do(a) presidente. Não se vislumbra a possibilidade de se instituir uma esfera de decisões conjuntas entre os entes federados para a realização de um projeto nacional, com coordenação central – possibilidade que também aparenta ser descartada não apenas pela União, mas pelos próprios estados, por ser tratada como potencial perda de autonomia.

d. Pandemia

Se no âmbito dos estados há todo um histórico de conflitos e dificuldade no diálogo horizontal, existe uma fala comum entre os entrevistados de que a pandemia contribuiu para amenizar esse clima belicoso e estreitar as relações entre os governos estaduais. Tudo indica que esse movimento tenha sido potencializado pela falta de ação do governo federal no início da pandemia, que acabou direcionando a responsa-

bilidade para os governadores. Estes, por sua vez, enxergaram que a coesão (ainda que com baixo nível de coordenação) seria um caminho mais fácil no enfrentamento à doença. Em compensação, as relações verticais, notadamente com o governo federal, tornaram-se muito mais tensas – fato que é evidenciado, por exemplo, pelos embates no STF sobre as medidas de combate à pandemia, como a adoção de restrições à movimentação de pessoas ou a possibilidade de aquisição e aplicação de vacinas com recursos e planos próprios dos governos subnacionais.

Eixo 2 – Coordenação de políticas públicas

a. Autonomia dos Estados

Outro ponto que chama a atenção na fala dos entrevistados é a (baixa) autonomia dos estados em aspectos de natureza fiscal e orçamentária. Isso é explicado por vários fatores, a começar pela excessiva rigidez orçamentária, com vinculações e “subvinculações” de receitas, e pouca capacidade de reverter despesas permanentes (como gasto de pessoal). Tais desafios, por vezes, esbarram nas (excessivas e padronizadas) regras fiscais definidas em âmbito nacional, como o limite de despesa de pessoal da LRF ou o limite de despesa corrente (em 95% da receita corrente) estabelecido recentemente na PEC Emergencial. Soma-se a isso as regulares legislações aprovadas nacionalmente (pelo Congresso e pelo executivo federal) que impactam despesas dos governos subnacionais, sem antever a origem do recurso que financiará a política prevista. Um exemplo recente é o novo Fundeb, que aumentou o percentual mínimo a ser aplicado em remuneração do magistério, o que deve forçar alguns estados (e municípios) a aumentarem o salário de servidores, uma vez que não terão previsão de expandir seu quadro de profissionais frente a uma demanda estagnada. Políticas adotadas diretamente pelo executivo federal também restringem a autonomia financeira dos estados, como, por exemplo, a concessão de benefícios

fiscais no Imposto de Renda e/ou a compensação da redução de arrecadação com aumento de tributos não partilhados (contribuições sociais, por exemplo). Tudo isso prejudica o fluxo de recursos a partir do FPE. Medidas de restrição às operações de crédito, como a CAPAG ou a própria demora do Tesouro na avaliação dos pedidos, também configuram limitações nesse sentido.

b. Coordenação interestadual

No nível técnico, evidencia-se um maior nível de cooperação entre as unidades federadas, o que é observável com a consolidação de arenas de discussão de políticas públicas em diversas áreas, como saúde, educação, assistência social e tributos. Algumas delas têm maior tradição cooperativa e investem muito nas relações interpessoais como o CONASS e o Encat. Há também a constituição de consórcios regionais de propósitos específicos que contribuem para uma maior eficiência da gestão dos estados, tanto pelo lado das receitas, no combate às fraudes fiscais interestaduais, como pelo âmbito das despesas, nos ganhos de escala a partir de compras em bloco. O crescimento recente do papel do Comsefaz na articulação fiscal entre os estados também é digno de nota, pois busca reverter uma tradição belicosa na relação entre as fazendas estaduais no âmbito do Confaz. Avanços cooperativos no campo fazendário permitiram, por exemplo, que houvesse um importante estreitamento de entendimento entre os estados na pauta da reforma tributária – algo que não se vislumbrava em um passado recente.

Box – Coordenação federativa: o exemplo da saúde

O setor de saúde do Brasil possui um histórico de bons exemplos quando se trata de arranjos de coordenação federativa de políticas públicas.

A estrutura de governança do SUS foi construída objetivando a operacionalização colaborativa pelos entes federativos, mantendo entre si, diretamente ou via instituições de governança colaborativa e de controle social, complexas inter-relações. O modelo adotado pelo SUS baseia-se na governança em redes, com a interdependência e colaboração entre os diferentes atores institucionais: i.) Ministério da Saúde e Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde; ii.) instâncias de negociação e pactuação entre gestores federal, estadual e municipal, quanto aos aspectos operacionais do SUS Comissão Intergestores Tripartite e a Comissão Intergestores Bipartite; iii.) entidades representativas dos entes estaduais e municipais em matéria de saúde (Conass, Conasems e Cosems); iv) conselhos participativos de saúde em âmbito nacional, estadual e municipal.

Um exemplo prático dessa colaboração federativa são as chamadas Redes de Atenção à Saúde (RAS). A Portaria nº 4.279, de 30 de dezembro de 2010, que estabelece diretrizes para organização das RAS, define-as como “arranjos organizativos de ações e serviços de saúde, de diferentes densidades tecnológicas, que integradas por meio de sistemas de apoio técnico, logístico e de gestão, buscam garantir a integralidade do cuidado.” Em se tratando das RAS, mas podendo ser entendido com uma recomendação geral, Mendes (2019) alerta que “os entes de governança das RAS, em consonância com o melhor espírito do federalismo cooperativo intraestatal brasileiro, devem fortalecer os mecanismos de colaboração, uma característica da governança em redes, e organizar-se sob a forma de colegiados de decisão, exercitando, no seu cotidiano, a unidade na diversidade, decidindo por mecanismos de consenso e radicalizando a interdependência”.

No que se refere especificamente aos espaços de interação entre os entes federados, cabe olhar para a Comissão Intergestores Tripartite do SUS (interação vertical) e para o conselho de representação dos secretários de saúde (interação horizontal).

A Comissão Intergestores Tripartite tem 15 membros, compostos paritariamente por representantes do Ministério da Saúde, dos estados indicados pelo Conass e dos municípios indicados pelo Conasems. No campo da articulação, para Mendes (2019), as Comissões Intergestores captam o espírito da governança em redes, destacando que: “As Comissões Intergestores do SUS são deliberativas, tomam decisões por consensos e estão instituídas formalmente por meio de publicação de homologação de criação e regimento interno e funcionam coletivamente, sem hierarquia. Gestores da trina federativa reúnem-se periodicamente para a tomada de decisão, em um processo deliberativo e multilateral, respeitando-se a autonomia e as responsabilidades de cada ente federado”.

O Conass, fundado em 1982, congrega os representantes das Secretarias de Estado da Saúde (SES) dos estados e do Distrito Federal e tem como principais objetivos fortalecer as secretarias estaduais de saúde e representá-las politicamente. Além disso, é um importante ator da saúde pública brasileira, é parte da estrutura legal do SUS, como parte a ser consultada em mudanças no sistema, representando os estados no Conselho Nacional de Saúde (Lei Federal nº 8.142/1990) e participa da Comissão Intergestores Tripartite (Norma Operacional Básica do SUS 01/93) (MACHADO, LIMA E BAPTISTA, 2007).

O Conass divide-se entre os seguintes órgãos diretivos: Assembleia Geral, Diretoria e Comissão Fiscal. O primeiro é a instância máxima da entidade, com atribuições deliberativas e normativas, composta pelos Secretários de Saúde. Como órgãos assessores, existem: o Comitê Consultivo, a Secretaria Executiva e as Câmaras Técnicas. As câmaras técnicas, atualmente 13, constituem fóruns temáticos nacionais para a discussão e análise de políticas e proposições normativas por parte de técnicos das secretarias estaduais. A governança interna é a de que as decisões da assembleia são pautadas pelo consenso, sendo a divergência decidida pelo voto. Por fim, como destaca Sano (2012), “merecem menção também duas outras ações: a realização de seminários para a construção de consensos entre os estados – um instrumento ao mesmo tempo político e técnico – que geraram documentos consensuados e que foram entregues ao Ministro da Saúde”.

c. Coordenação com municípios

Apesar de reconhecerem que há pouco diálogo com municípios para coordenação de políticas públicas – exceto em áreas específicas, como é o caso da saúde – os entrevistados não parecem ter uma visão única acerca do equilíbrio de responsabilidades entre as duas esferas de governo. Enquanto parte enxerga que os municípios possuem menos competências, menos capacidades e sofrem menos cobrança da população (controle social), outros reconhecem que os governos locais, hoje, possuem um papel muito relevante na execução de políticas públicas, além de terem avançado em termos qualitativos, tanto na capacidade administrativa, quanto na organização consorciada. Curioso notar que essas visões distintas podem estar relacionadas à região de origem do entrevistado, o que deixa claro como existem vários *Brasis* dentro do Brasil. Ou seja, é razoável supor que as administrações públicas municipais são tão díspares, ao longo do território nacional, que proporcionam visões absolutamente distintas de parte dos agentes estaduais. Outro aspecto que chama a atenção é a relação direta (e potencialmente danosa) entre governo federal e governos municipais, suplantando o papel intermediário, de coordenador regional, que deveria ser atribuído aos estados. Normalmente, tal interação é para a execução de alguma política pública de investimento padronizada, que não enxerga as necessidades locais e que ignora qualquer planejamento regional que ultrapasse o limite do município (supramunicipal), mas que não exceda o limite do estado. Parece consensual que a crise fiscal dos estados não será superada sem a união de esforços com municípios, visando a produzir arranjos formais para condução de políticas comuns.

d. Guerra fiscal

Grande parte do desarranjo nas relações federativas, notadamente no que toca à relação entre estados, é atribuído à guerra fiscal do ICMS.

Há a percepção de que esse evento criou rugas históricas entre as secretarias de finanças, que dificultaram o diálogo em pautas diversas, sendo apontado, por um entrevistado, como um verdadeiro “câncer” para a integração dos estados. Para além de seu impacto na articulação, também se admite que a guerra fiscal foi prejudicial para a receita dos estados como um todo, ao estabelecer uma lógica de busca desenfreada das empresas por benefício fiscais, configurando uma espécie de leilão no qual o grande perdedor é o erário público (*race to the bottom*). Ainda assim, parte dos entrevistados entendem que o incentivo fiscal do ICMS era o único instrumento que os estados possuíam para atrair investimentos, o que contribuiu para promover o desenvolvimento em algumas regiões menos favorecidas. Por conta disso, o fim da guerra fiscal deveria ser acompanhado de uma política de desenvolvimento regional empreendida pelo governo federal.

Eixo 3 – Reforma do federalismo fiscal

a. Debate público

Praticamente todos os entrevistados reconhecem que a federação brasileira apresenta desequilíbrios estruturais e que demanda uma avaliação profunda, seguida de uma reforma ampla. O que se observa, contudo, é uma limitação das agendas reformistas, que insistem em deixar a pauta federativa em segundo plano. Ou seja, o debate público parece dar pouca atenção à necessidade de revisão do pacto federativo. Com efeito, a classe política parece não saber ao certo o que é nossa federação e o que se reflete na completa ausência de proposta real e efetiva de reorganizá-la. A discussão em torno do ICMS, na reforma tributária, é relevante, mas tem alcance limitado frente aos desafios impostos, que passam pela revisão de competências e responsabilidades, da análise do sistema de transferências intergovernamentais e de aspectos institucionais relacionados à coordenação dos entes. Questões simples e

que já têm previsão legal, como a instituição do CGF, são deixadas em segundo plano, apesar de seu potencial para melhorar a federação. Uma reforma mais geral soa ainda mais distante da realidade.

b. Receitas

De forma geral, os entrevistados dão grande importância à pauta da reforma tributária, demonstrando apoio à proposta defendida pelo Comsefaz (originária da PEC nº 45/2019), ainda que alguns se mostrem céticos com o avanço das propostas e outros apontem a necessidade de uma reforma tributária mais ampla, contemplando também os tributos diretos. Há uma preocupação com o avanço de outras propostas de reforma, refletida em afirmações que abarcam: o temor da União avançar sobre a base tributária ou a arrecadação dos estados; o avanço da degradação da base tributária do ICMS, de forma concomitante ao aumento das atribuições dos estados; e a perda de oportunidade em unificar bases de incidência dos impostos indiretos diante dos desafios da revolução digital, implicando menor arrecadação e menor controle sobre essa nova economia.

c. Orçamento

Da mesma forma que citaram a reforma das receitas, os entrevistados também apontaram a necessidade de reforma do lado das despesas, *i.e.*, do orçamento de uma forma geral. Essa necessidade, segundo as falas, decorre de dois fatores básicos: o desequilíbrio de competências e atribuições dos entes frente às suas receitas e a excessiva rigidez das despesas públicas (o que retoma a pauta da baixa autonomia). A soma desses elementos impõe uma agenda de obrigações que deve ser cumprida, sobrando pouco ou nenhum espaço para medidas discricionárias, especialmente investimentos. Não por acaso, os estados vêm, ano após ano, reduzindo sua participação no investimento público.

d. Papel da União

Um aspecto também bastante difundido nas falas obtidas nas entrevistas diz respeito ao papel da União na condução das agendas de reformas estruturantes. Há um entendimento generalizado de que as principais reformas das quais o país necessita devem ser lideradas pelo governo federal, em um esforço de construção e diálogo com os diversos atores interessados. Caso contrário, há um risco grande de não se avançar com a agenda. Essa liderança é justificada pelos importantes impactos que reformas, como a tributária ou a administrativa, proporcionam aos agentes econômicos e aos agentes de estado, sendo necessário um ator central para tentar acomodar todas as demandas. Ademais, historicamente, as reformas bem-sucedidas quase sempre foram encabeçadas pela União. O fato de a União ser a garantidora de recursos em última instância na federação também assume importante papel neste caso. Basta notar, por exemplo, que uma reforma tributária nos moldes da PEC nº 45/2019 poderia demandar a constituição de um fundo de desenvolvimento regional para acomodar as necessidades de investimentos em algumas regiões – o que (só) poderia ser garantido pela União.

Eixo 4 – Gestão pública

a. Modernização administrativa

A modernização da máquina pública é um ponto que parece ser importante para os entrevistados. Trata-se de uma forma rápida e relativamente barata de aumentar a eficiência dos governos. Os entes estaduais têm tido boas experiências de modernização administrativa e adoção de soluções conjuntas, como é o caso da NFe, originário de uma parceria entre o Encat e a RFB – caso raro de uma cooperação na federação, com repercussões importantes na modernização pública e

nos ganhos para a sociedade. Muito ainda poderia ser feito no âmbito dos estados para a melhoria da administração pública, mas muitas vezes esbarra-se na burocracia e nas restrições do governo federal. Um exemplo é a tomada de crédito de linhas de financiamento voltadas para a melhoria da gestão fiscal, como o Profisco, do BID. Há relatos de dificuldades em avançar com tal contratação – que demanda garantia da União –, a despeito de apresentar grandes chances de retorno positivo.

b. Práticas fiscais

Um aspecto destacado por grande parte dos entrevistados é a dificuldade de organização interestadual. Se o ideal de autonomia, por um lado, garante autogoverno e autoadministração, por outro impõe desafios de coordenação entre os estados, que encontram dificuldade no estabelecimento de padrões de gestão fiscal uniformes. Desafios similares ainda são comumente experimentados internamente, nos processos do próprio ente, a cada mudança de gestão – que costuma envolver não só o agente político, mas grande parte do corpo técnico que compõe a administração estadual. Nesse aspecto, a solução poderia estar na institucionalização dos fóruns e na melhoria do diálogo entre os estados e destes com os demais Poderes, em especial, com o Tribunal de Contas da União. A liderança regulatória do governo federal, exercida dentro de seus limites constitucionais, também poderia desempenhar importante papel para evitar a contabilidade criativa e a concessão abusiva (e mesmo as alterações abruptas) de incentivos fiscais, reduzindo distorções.

7. REFLEXÕES SOBRE O FUTURO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

À medida que os desafios da crise sanitária e econômica continuam se apresentando em seus mais variados desdobramentos, e a crise política se intensifica com a escalada de discursos autoritários e de ruptura, acirram-se os impasses e disputas por poder entre os entes federados, especialmente nas relações verticais – o que não é exclusividade do federalismo brasileiro.

O instituto americano *Brookings*, por exemplo, já aponta para a expansão dos poderes dos governos executivos estaduais nos Estados Unidos, em detrimento de competências anteriormente exercidas,

exclusivamente, pelo executivo federal.⁵⁶ O contexto lá, no entanto, diferente do Brasil, já era de excessiva descentralização política, o que dificulta imaginar é um cenário em que os movimentos federativos, que têm se concretizado no contexto da Covid-19, resultem em alguma espécie de “efeito rebote”.

Já no Brasil, a **coesão de reação**⁵⁷ que vem tomando forma, representada pela união de entes que se encontram no mesmo nível de governo com a finalidade de impulsionamento vertical, anuncia prováveis transformações em nosso cenário federativo, que não deixam de ser oportunas diante da postura retraída adotada pela União, no que concerne, especialmente, à implementação de políticas de isolamento social.

Apesar disso, não se pode olvidar que os conflitos federativos no Brasil carregam certa responsabilidade no que tange à agilidade, precisão e efetividade das medidas adotadas na crise, especialmente pela falta de coordenação entre os níveis de governo. A consequência disso é a excessiva judicialização das relações – a exemplo do ocorrido na ADI nº 6.341, pela qual o Supremo Tribunal Federal teve que se debruçar sobre a competência comum dos entes federados nos cuidados com a saúde⁵⁸ –, o que justifica um forte ímpeto para mudanças drásticas.

56 Selin, Jennifer. How the Constitution's federalist framework is being tested by Covid-19. Brookings. 08/07/2020. Disponível em: <https://brook.gs/3gcYub9>

57 Terminologia emprestada do Professor Doutor Fernando Luiz Abrucio, utilizada por ocasião de reunião com a equipe técnica da Finance em razão de outro projeto consultivo, em 25 de março de 2021.

58 Na Ação Direta de Inconstitucionalidade em questão, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) alegou que o artigo 3º da chamada Lei Nacional de Quarentena – Lei 13.979, 06 de fevereiro de 2020 (com redação dada pela Medida Provisória n. 926/2020) – esvaziaria a competência comum dos entes federados nos cuidados com a saúde (art. 23, inciso II e 198, inciso I, CF/88) e execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 200, inciso II, CF/88), concentrando as possíveis medidas para combate ao Coronavírus no âmbito da União. Em decisão liminar, o Ministro Marco Aurélio entendeu pela procedência parcial do pedido, indicando que o dispositivo deve ser interpretado em conformidade com a Constituição, de modo a não afetar a competência concorrente de estados e municípios. Referido entendimento foi mantido pelo Plenário da Corte, com a ressalva da competência do Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades que serão considerados essenciais.

Pode-se dizer que, certamente, está em curso uma mudança na distribuição de pesos entre os entes federados, com a devida valorização da autonomia administrativa dos entes subnacionais. Isso, levando em consideração que os conflitos entre níveis de governo e entre poderes não tratam apenas da situação e ação emergencial – fato que fica muito evidente na seção anterior, quando, na visão dos entrevistados, ficou claro que as relações entre governos é um ponto nevrálgico do federalismo brasileiro –, mas são tão somente potencializados pelos desafios impostos pelo Coronavírus. As transformações no Brasil parecem ser iminentes e (ainda) carecem de critérios técnicos para serem pensadas, contidas, ajustadas e/ou coordenadas, bem como da análise dos fatos futuros, que certamente ainda ensejarão novos movimentos às dinâmicas federativas. Afinal, o arcabouço legislativo atualmente vigente foi pensado para o ano de 2020 – quando houve a decretação de estado de calamidade (que é acompanhado pelas regras transitórias do orçamento de guerra), e repasses governamentais, às medidas direcionadas a incentivar o setor privado, como o diferimento do pagamento de tributos.

O cenário político-econômico, portanto, foi projetado de forma rápida e para um período que se estimou curto, de modo que as medidas de médio e longo prazo ainda precisam ser estruturadas, bem como as (novas) relações intergovernamentais estabelecidas carecem ser consolidadas – não se fazendo possível desprezar por completo, portanto, o risco de efeito rebote supramencionado, apesar da improbabilidade.

O que se pode afirmar, entre novos e renascidos conflitos, é que os movimentos federativos do biênio 2020/2021, bem como os “erros” e “acertos” que forem atribuídos aos governantes de cada nível federativo, ainda terão muito a dizer sobre qual cenário concretizar-se-á no futuro; se de excessiva centralização ou descentralização, seja na perspectiva política, seja na perspectiva administrativa, seja na financeira – todas impactadas pelas novas dinâmicas governamentais que ora se apresentam. Não se pode deixar de notar, justamente, que o

futuro apresentar-se-á como resposta às dinâmicas atuais; e que são justamente as dificuldades no enfrentamento da Covid-19, estampadas nos números de casos e mortes ainda fora de controle, que devem ensejar o ímpeto (e o apoio) por uma reforma federativa – ainda que precise ser realizada de modo progressivo e sem alardes.

Tudo isso nos faz questionar se o federalismo brasileiro está em uma encruzilhada – ou em um labirinto, para usar a expressão lançada por Fernando Rezende (REZENDE, 2013), que rememora, já na apresentação de sua obra, o personagem do clássico *Alice no País das Maravilhas*, que ensina que o caminho a ser seguido depende do que se espera encontrar no destino. Justamente, a julgar pela fala dos entrevistados na seção anterior, a resposta a esse questionamento é possivelmente afirmativa.

O que há de lúdico no ensinamento, há também de verdadeiro, especialmente quando se está diante de um contexto futuro ainda incerto, em que são inúmeras as variáveis e que não há dedutibilidade alguma nos resultados.

É nesse contexto que se faz premente que nos indaguemos: quais os possíveis caminhos pelos quais devemos seguir? Se queremos chegar a um resultado de maior coordenação federativa e amplo respeito à Constituição vigente, idealmente, os impasses ora constatados não deveriam justificar medidas bruscas ou movimentos desarrazoados na autonomia dos entes federados – o que seria, sobretudo, vedado pela Constituição de 1988 –, mas, sim, um aprimoramento da regulamentação do atual modelo federativo, como alicerce do princípio democrático.⁵⁹ Os clamores (inclusive populares) por reformas legisla-

59 Embora o conceito de federação não se restrinja à cenários democráticos, é fato que, historicamente, há uma forte (embora não necessária) relação entre federalismo e democracia, que se explica, em grande medida, pelo fato de a concepção contemporânea de federalismo ter sido desenvolvida no contexto da independência e democratização dos Estados Unidos, o que lhe colocou em íntima associação com o princípio da liberdade, como uma contraposição ao Estado Unitário monárquico, absolutista e centralizador, que até então governara os recém-nascido Estado norte-americano.

No Brasil, embora a formação do Estado Federado tenha sido substancialmente diferente, sendo

tivas, e até mesmo constitucionais, têm se mostrado uma constante. Nesse sentido, cenários futuros para o federalismo fiscal podem ser traçados à luz do próprio enfrentamento da pandemia sanitária.

Entre os possíveis desmembramentos dessa realidade, é possível especular sobre hipóteses extremas e inéditas na história brasileira – cujos limites sequer caberiam no contexto constitucional vigente, mas que devem ser observados a título de análise de cenários (que, embora improváveis, não podem ser tidos como impossíveis).

Primeiro, de um lado haveria uma escalada autoritária o que aumentaria ainda mais a centralização política e financeira, mais forte do que a experimentada no governo militar, de modo a reduzir os governos subnacionais a braços operacionais sem autonomia do governo federal – cenário que poderia ser qualificado como o de Estado unitário bem descentralizado administrativamente.

Segundo, de outro lado, uma reação exagerada dos governos subnacionais em busca da autonomia poderia levar até ao controle e encerramento de fronteiras e à regionalização da cobrança de impostos – cenário que remete a uma confederação.

Os dois cenários extremos foram tomados como paradigmas, ou como *benchmarks*, para a análise de quatro cenários intermediários dentro de um contexto de estabilidade jurídica e federativa, portanto não são cenários críveis de fato, dentro do intervalo temporal de curto prazo.

decretado pelo próprio governo federal recém independente e constituído na forma de império, permaneceu a associação entre federação e liberdade, acentuada pelo fato de os períodos de maior e de menor centralização política terem correspondido aos períodos autoritários – Estado Novo (1937/1945) e Regime Militar (1964/1985) – e democráticos, respectivamente. Inclusive, nossos momentos de redemocratização foram marcados por movimentos de descentralização política, na lógica perspectiva de que o poder repartido seria mais difícil de ser usurpado, o que estreita a ideia de que o federalismo operante (com sua necessária garantia de autonomia subnacional) é garantidor da democracia.

Sobre o assunto, cf. BURGESS, Michael; GAGNON, Alain-G (ed.) *Federal Democracies*. Routledge series in federal studies. London and New York: 2010

“It is true that historically there is no necessary connection between federalism and democracy, but the evolution of both the theory and practice of liberal democracy and federalism in the twentieth century have effectively fused the two together for all practical purposes”. (BURGESS E GAGNON, 2010)

Dessa forma, não há uma justificativa para a escolha destes cenários que não sejam os limites de uma (não) federação, quais sejam Estado unitário e confederação.

Em qualquer dos casos, ou mesmo no caminhar contido para um ou outro rumo, dentro de nosso cenário constitucional vigente, pode-se projetar mudanças importantes nos rumos da reforma tributária, assim como das demais reformas fiscais, de modo a restringir ou alargar a autonomia financeira dos entes subnacionais. A politização excessiva para decidir e ratear o socorro financeiro diante da perda de receita balizará as relações federativas por muito tempo e repercutirá na visão legislativa acerca de propostas de unificação tributária que concentram a arrecadação. A questão é: essa concentração acontecerá nas mãos dos estados ou da União?

7.1. Planejamento por cenário

A fim de aprofundar e sistematizar as reflexões expostas anteriormente, podemos recorrer a uma análise prospectiva, mais especificamente a um exercício preliminar de planejamento por cenários.

Tipicamente, qualquer exercício dessa natureza se inicia com a definição das questões exploradas, por intermédio dos desafios da organização e suas suposições subjacentes (SCEARCE E FULTON, 2004). No presente caso, temos como pergunta fundamental: **“Para onde vão os estados na federação brasileira?”**. Definido o foco estratégico do projeto, tomando por base a literatura clássica de *Scenario Planning*, o passo seguinte é considerar o período em que este cenário está acontecendo (ou acontecerá) (OGILVY E SCHWARTZ, 1998). Se escolhermos um período muito curto, nossos cenários serão uma mera descrição elaborada do presente. Por outro lado, caso seja muito longo, correremos o risco de perder a direção e relevância (SHELL, 2008). Para Scarce e Fulton (2004), o prazo escolhido deve refletir a rapidez de mudança

do problema: caso seja rápida, deve-se preferir um período de tempo mais curto; caso a temática mude de forma mais lenta, aconselha-se um período mais longo.⁶⁰ Assim, sabendo que as relações federativas se alteram lentamente ao longo dos anos, parece razoável adotar o período de dez anos como horizonte temporal, visto que, embora muitas das forças de mudança já estejam em curso, ainda precisarão de tempo para se consolidar.

Uma observação relevante para ancorarmos nossos cenários é a de que, do ponto de vista formal, o risco de dissolução do sistema federativo é improvável. Isso porque, para tal, seria necessária uma nova Constituição, já que a forma federativa de Estado é cláusula pétrea na atual carta magna, de modo que é vedada até mesmo a deliberação de proposta legislativa tendente a aboli-la (art. 60, § 4º, inciso I, CF/88).

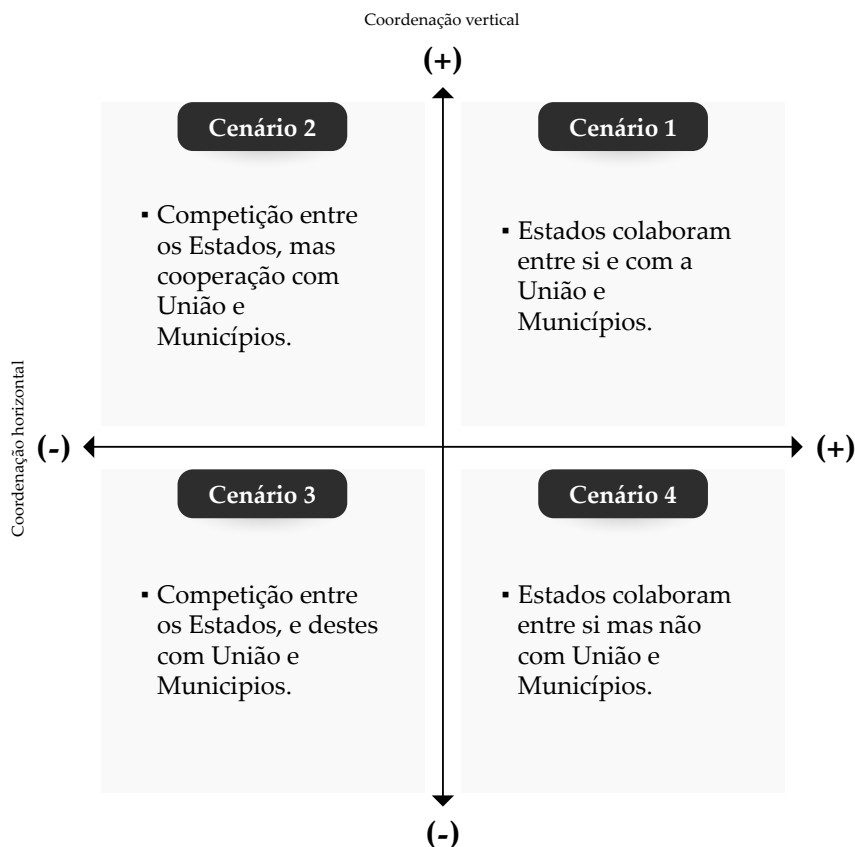
Ainda assim, um tensionamento do ordenamento jurídico-institucional poderia levar-nos a um cenário de maior centralização ou maior descentralização política. Isso tudo dentro do sistema atualmente vigente, sem mudar o texto constitucional, por meio de entendimentos elásticos (e, diga-se de passagem, inapropriados) a respeito do princípio federativo, diante das diferenças comumente enfrentadas entre aquilo que está canonizado na norma jurídica e as diversas interpretações (nem sempre razoáveis) que dela advêm.

Ainda que partindo do princípio de que o ordenamento jurídico não mudará formalmente e de que continuaremos como uma federação *de jure*, a depender da combinação entre os níveis de coordenação (vertical e horizontal), podemos nos aproximar de situações *de facto* semelhantes tanto a um Estado unitário quanto a uma confederação, ou então a um novo meio termo.

60 Para as autoras, o crucial é “to push your scenario thinking process far enough into the future to challenge the conventional wisdom and show futures that could diverge widely while staying close enough to the present to maintain relevance and credibility in the minds of decision-makers” (SCEARCE E FULTON, 2004).

A **figura 7** resume os cenários a serem explorados. Sua construção ocorreu pelo cruzamento das incertezas cruciais identificadas quanto aos níveis de coordenação vertical e horizontal.⁶¹

Figura 7 – Cenários do federalismo a partir do grau de coordenação intergovernamental



Fonte: Elaboração própria, 2021.

61 Aqui faz-se necessário contextualizar a construção dos cenários frente ao que foi apresentado na proposta de trabalho. A explicação é simples: na proposta trabalho fala-se em três cenários, sendo dois extremos e mais um, chamado “conflito vs. coordenado”. Aqui, no relatório, os dois cenários extremos se mantiveram (Estado unitário e confederação), enquanto o terceiro cenário foi desdobrado em quatro partes, de acordo com o grau de coordenação (vertical e horizontal) prevalente.

A seguir, discorreremos brevemente sobre cada um dos cenários, buscando trazer elementos do contexto federativo que poderiam ser observados em cada um deles. Trata-se de um exercício quase especulativo, baseado na percepção dos pesquisadores sobre o comportamento das instituições nesses cenários.

a. Cenário 1

Este cenário pode ser considerado como o “ideal” além de diametralmente oposto ao experimentado no país. A seguir, alguns pontos desse primeiro panorama.

Coordenação completa de políticas públicas e de condução de políticas fiscais. Medidas tomadas em conjunto ou com preocupação de não gerar externalidades negativas para outros entes. Aprimoramento das arenas de discussão das políticas públicas. Criação de uma área exclusiva para questões fiscais (Conselho de Gestão Fiscal). Estreitamento da relação dos líderes políticos das três esferas de governo, por meio da institucionalização de fóruns e consórcios. O Comsefaz ganha protagonismo tanto como espaço de discussão interna para a articulação conjunta dos estados em matérias fiscais, financeiras e tributárias, quanto como interlocutor qualificado junto a outros atores da federação em debates da mesma natureza. Estreitamento de poderes e reativação do Senado como casa dos estados. Institucionalização de arranjos de governança territorial intermediária para solução de problemas de agrupamentos de cidades (grande demais para as prefeituras e pequenas demais para os estados). Melhor distribuição de competências entre os entes. O desequilíbrio na distribuição das receitas regulares poderia ser compensado por maior participação de transferências voluntárias, com movimentos solidários de auxílio aos entes mais debilitados – sentimento de comunidade. Eventualmente, produz-se um cenário favorável para a reforma tributária e para a reformulação do sistema de transferências, criando um sistema de equalização fiscal, que

diminuiria a desigualdade fiscal na federação e no território. Menos interferência federal nos entes subnacionais: questões fiscais e de políticas públicas são acordadas em conjunto. Regras fiscais são reduzidas a alguns mecanismos mais efetivos e não contraditórios com outras instituições. Histórico de conflito é deixado no passado e as relações ficam mais saudáveis e produtivas. O STF mantém seu papel de garantidor da federação, mas passa a ser menos demandado.

b. Cenário 2

O acirramento da guerra fiscal (*race to the bottom*) fragiliza ainda mais as finanças estaduais. Os estados tornam-se como se fossem países independentes, relacionando-se diretamente somente com União (Análogo à relação com a Comissão Europeia) e com seus municípios. Ocorre o esvaziamento de espaços de diálogo horizontal como o Comsefaz, os diversos consórcios regionais e o Fórum dos Governadores, o que impede a adoção de soluções conjuntas, deixando cada um por si. A atuação descoordenada dos estados mina o poder de barganha destes com a União, que passa a avançar com mais facilidade a agenda que a beneficia, em detrimento dos estados. A disparidade financeira entre os estados aumenta.

c. Cenário 3

Cenário mais próximo da nossa situação atual. Os conflitos verticais e horizontais, com adoção rotineira de medidas que podem prejudicar outros entes federados, vide guerra fiscal e depreciação de tributos partilhados. Algum grau de institucionalização setorial (saúde, educação, assistência social etc.) na coordenação de políticas públicas, mas com grande interferência do governo federal na agenda. Ausência de qualquer coordenação fiscal ou institucionalidade vertical para cuidar da pauta fiscal. Desenvolvimento incipiente de arranjos consorciais e de representações territoriais intermediárias (supramunicipais),

notadamente em regiões metropolitanas. Desequilíbrio territorial na distribuição de receitas e competências. Baixa participação de transferências voluntárias e de convênios além da pequena disposição para acordos entre os entes nas pautas reformistas. Modelo de federalismo competitivo, mas autonomia limitada para os governos subnacionais. Prevalência de regras fiscais diversas para tentar controlar estados e municípios. Questões partidárias têm alta relevância na determinação do modelo não solidário de federalismo. Sentimento regionalista e histórico de conflitos pesam na relação entre os representantes dos entes. STF atuando ativamente e regularmente como garantidor do federalismo como forma de organização do Estado.

d. Cenário 4

Nesse cenário os estados passam a atuar em bloco, em prol de seus interesses. O Comsefaz, os consórcios regionais e o Fórum dos Governadores ganham protagonismo na dinâmica federativa. Falta de interação entre municípios e União, e o consequente relacionamento direto entre esses dois deixa estados isolados, contribuindo para um maior distanciamento na federação, ainda que não necessariamente com perda política frente à população. A baixa interação dos estados com outras esferas de governo promove um maior esvaziamento no papel de coordenador regional ou supramunicipal dos estados, além de reduzir a eficiência do gasto público. Mais projetos padronizados (e, portanto, não adaptados às realidades de cada local) passariam a ser implantados nos municípios, elevando a descoordenação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, haveria uma tendência à redução de conflitos entre estados em campos importantes, como o tributário. O “isolamento” estadual poderia ser transformado em força política a partir da coesão de governadores com pressão sobre o Congresso Nacional, o que poderia frear a perda de espaço fiscal dos estados na federação.

7.2. Considerações sobre a análise de cenários

Em primeiro lugar, é fundamental destacar que o tipo de análise empreendido na seção anterior sofre algumas limitações que não podem ser ignoradas. Em primeiro lugar, trata-se de um exercício quase especulativo e que, por isso, confere um importante grau de discricionariedade em sua execução. Segundo, e não menos relevante, os cenários foram construídos com base em situações extremas, o que torna suas características mais agudas. Por sua natureza binária e estanque, uma análise mais ampla, com possibilidades intermediárias, não foi possível. Por fim, como já destacado anteriormente, as possibilidades vislumbradas pelo exercício de cenários limitam-se ao plano constitucional atual, não abrindo oportunidade de vislumbrar cenários mais extremos que só seriam possíveis com uma nova Constituição.

Outro importante aspecto da avaliação prospectiva de cenários é que sua construção não foi baseada exclusivamente nas entrevistas, mas também na experiência dos autores do relatório. Em outras palavras, trata-se de um exercício elaborado com base em todas as informações reunidas ao longo do projeto, sejam elas bibliográficas, estatísticas e informacionais – como, por exemplo, as entrevistas e a própria interlocução com os membros do Comsefaz.

Feitas as observações iniciais quanto às limitações do exercício, insta apresentar breves considerações sobre os resultados.

A proximidade da realidade da federação brasileira com o cenário 3 pode ser corroborada por algumas evidências de amplo conhecimento e fartamente documentadas na literatura. Quanto à existência de conflitos verticais e horizontais é possível citar a guerra fiscal do ICMS, como exemplo maior – o que não impede de citar outros exemplos, como o uso indevido de recursos partilhados pela União, a também

guerra fiscal do ISS, o questionamento judicial da partilha dos *royalties* do petróleo, a progressiva redução da participação da União no financiamento da saúde pública, as decisões tomadas em nível federal que afetam o orçamento dos entes subnacionais, entre outros. A despeito dos conflitos, há razoável grau de coordenação horizontal e vertical na execução de políticas públicas em áreas específicas, com a existência de arenas de discussão e deliberação, como é o caso da saúde, da assistência social e da educação. No campo fiscal, essa coordenação ainda é incipiente, evoluindo apenas horizontalmente. De forma vertical, ainda se depende de um papel ativo da União no diálogo e na instituição do CGF. Observa-se também a existência de consórcios temáticos, normalmente formados por entes com proximidade regional e que buscam obter ganhos de escala em compras públicas. Os desequilíbrios regionais são evidentes, não apenas no aspecto socioeconômico, mas também na distribuição de receitas públicas e de competências – fato que facilita a competição e o conflito na federação.

Trata-se, dessa forma, de um modelo que é muito danoso para o país como nação e que prejudica seu desenvolvimento. Não por acaso, a possibilidade de as relações intergovernamentais avançarem para um cenário no qual há maior grau de cooperação – seja qual for, vertical ou horizontal – deveria ser encarado como desafio e colocado como meta pelos gestores estaduais. Sabe-se da dificuldade de avançar nesse quesito, contudo a pandemia de a Covid-19 proporcionou um estreitamento de relações horizontais (entre estados) que deveria ser bem aproveitado para que, ao menos, o cenário 4 fosse galgado.

Não sabemos até que ponto a “coesão de reação” vai prevalecer no federalismo brasileiro com o controle da pandemia e/ou com eventual mudança de orientação política do governo federal. Por conta dessa incerteza, além do cenário 4, a manutenção do nosso estágio atual (cenário 3) também parece uma possibilidade bem plausível entre os panoramas aventados.

8. ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

8.1. Relações intergovernamentais no contexto da Covid-19

A proximidade do governante com a população e com os problemas locais é uma das maiores vantagens do federalismo ao facilitar a elaboração de políticas públicas de acordo com o perfil regional. Tal proximidade, contudo, acabou por vezes impactando negativamente no enfrentamento da pandemia, haja vista que a proximidade da população e dos grupos de interesse locais com seus gestores, diante de

uma onda de insatisfação com as medidas de restrição adotadas, pode criar a pressão pelo afrouxamento dessas medidas, elevando o custo político desse enfrentamento. Outro importante aspecto na relação entre federalismo e pandemia é a coordenação de ações entre os entes. Qual caminho seguir nesse contexto? Autonomia plena, com risco de piora no cenário da doença a partir de medidas desbalanceadas e não sincronizadas? Ou centralização das decisões políticas, ainda que isso implique medidas desnecessariamente draconianas para algumas regiões ou a ausência de qualquer orientação pelo governo federal?

Esse “efeito federalista” na pandemia não foi exclusivo do Brasil. Outros países com esse sistema depararam-se com desafios semelhantes, notadamente no que se refere à dificuldade de coordenação

No contexto internacional, a OCDE (2021) buscou analisar as medidas adotadas por seus países membros e parceiros sob a ótica das relações intergovernamentais no enfrentamento da Covid-19 ao longo das diferentes fases da crise. O texto conclui que “o papel dos governos subnacionais e das relações intergovernamentais variou substancialmente entre os países, dependendo de: 1) gastos e atribuições de receita dos GSN; 2) discricionariedade sobre a política fiscal; e 3) os sistemas intergovernamentais e mecanismos de coordenação em vigor.

A publicação destaca que a coordenação intergovernamental nos estágios iniciais da crise foi particularmente importante para: “1) aumentar o conjunto de recursos disponíveis para enfrentar uma crise geograficamente assimétrica; 2) gerar economias de escala na aquisição de equipamentos; 3) realizar uma comunicação consistente com o público; 4) promover a difusão de políticas e procedimentos eficazes; e 5) aumentar a homogeneidade de políticas em abordagens descentralizadas.”

Em se tratando da estrutura institucional para a coordenação intergovernamental, verificou-se que os países usaram uma variedade de instituições para coordenar as respostas políticas em todos os níveis de

governo e setores, sendo alguns desses órgãos criados para atender a pandemia, enquanto outros reorientaram órgãos pré-existentes.

A publicação da OCDE sugere que os países podem manter esses órgãos após a crise para aumentar a cooperação intergovernamental de forma duradoura. Cabe ressaltar que os países onde já existia, antes da crise, um quadro institucional de emergência, valeram-se dessa estrutura para coordenar uma resposta nacional vertical e/ou horizontal de forma mais rápida e previsível. Essa ação evidenciou que ter um mecanismo de coordenação intergovernamental antes de uma crise é útil para aumentar a cooperação quando ela é mais necessária.

No que se refere ao contexto brasileiro, verificou-se uma união como nunca vista entre os governadores, refletida no âmbito das autoridades fazendárias, de planejamento, de administração, de saúde, de segurança pública e nos diferentes campos de atuação. Se a origem da federação brasileira ocorreu de cima para baixo, ultimamente, está conseguindo se inverter e se configurar de baixo para cima⁶².

Ao longo do enfrentamento da pandemia, o governo federal não liderou e, além disso, provocou conflitos federativos, instigando as divergências – quando era necessário construir convergências com e entre os estados e depois dos estados com os municípios e com o governo federal. Convergências que são necessárias para construir uma nova governança pública para lidar com a **nova agenda que decorre da pandemia**.

Com efeito, a agenda não é tão nova e remonta a um período anterior à pandemia, quando o país já se deparava com um problema estrutural de desocupação formal e grave quadro social. Essa discussão vai além das questões de governança federativa e permeia um profundo debate

62 Ainda prevalece, contudo, relações de subordinação dentro da federação: “[...] a responsabilidade fiscal dos governos subnacionais no Brasil pode estar comprometida à medida que as principais regras fiscais que orientam as políticas públicas dos governos subnacionais são estabelecidas pelos poderes nacionais Legislativo e Executivo”, (AFONSO e RIBEIRO, 2022, p. 22).

sobre a rede de proteção social na economia digital – um arranjo diferente dos modelos tradicionais de *welfare state*.⁶³

Importa resgatar processos de construção institucional democráticos dentro da federação, como, por exemplo, quando ocorreu quando o processo de concepção, de elaboração e de aprovação da LRF.

Cabe destacar que, hoje, existem importantes novidades em relação ao passado, como o próprio Comsefaz, que, diferentemente do antigo CONFAZ, não se reúne por obrigação legal. Esse Comitê, apesar de ter suas funções regulares, é também uma concertação, um ambiente no qual os secretários de Fazenda discutem, deliberam e buscam a defesa de interesses em comum, sem ter uma imposição do governo federal.

É verdade que, no caso do Comsefaz, trata-se de uma forma de articulação exclusivamente de relações horizontais – ou, melhor, laterais entre entes de uma mesma esfera de governo.

A própria LRF, há pouco citada, resultou em fracasso marcante da tentativa de fixar relações verticais, no caso do Conselho de Gestão Fiscal. Em que pese ele ter sido uma iniciativa dos próprios deputados e já ter sido instituído pela própria lei complementar, a sua regulamentação nunca foi apreciada pelo Congresso Nacional, diante da manifesta falta de interesse do Executivo Federal sobre a matéria, em diferentes mandatos.

A principal reclamação, ainda que não escrita, seria a dificuldade para se escolher representantes estaduais e municipais dos diferentes poderes de cada esfera de governo. É curioso que nunca se soube de algum questionamento ao processo de escolha dos representantes nas mais diferentes áreas de atuação pública, como saúde, educação, segurança pública, assistência social. Nestas áreas funcionam esquemas colegiados com representações de diferentes governos e, eventualmente, de

63 Acerca dessa questão, pode ser a discussão levantada por Afonso (2021) sobre uma proposta de Lei de Responsabilidade Social, idealizada com Ministro Gilmar Mendes.

diferentes poderes. Não parece haver maior dificuldade para repetir o processo na gestão fiscal. É possível que o não avanço do Conselho passe por outros motivos:

É emblemático que autoridades e técnicos federais sempre se opuseram à criação do Conselho de Gestão Fiscal, previsto na LRF, talvez para não ter que se sentar à mesa em pé de igualdade com os congêneres das outras esferas de governo e mesmo outros poderes (AFONSO e CARVALHO, 2021, p. 19).

Às vezes, as articulações federativas não exigem a sua institucionalização. É o caso marcante e recente de o STF ter promovido, de forma bem-sucedida, uma pactuação entre as fazendas estaduais para rateio das transferências de recursos federais vinculadas à chamada Lei Kandir.

O fato é que, quando não há interesse do governo federal em liderar o processo ou quando o Congresso Nacional ou o STF não tomam a iniciativa ou a decisão, não se consegue avançar na regulamentação e na coordenação das relações federativas no Brasil.

8.2. Mecanismos de coordenação intergovernamental

O Brasil e o mundo atravessam uma transformação radical na economia, na sociedade, no sistema tributário e no processo de gasto público. Os novos tempos exigirão ainda mais novas configurações institucionais, uma nova governança para o novo normal e para o qual é importante ter essa pactuação democrática e federativa.

Acerca da construção de mecanismos de coordenação adequados entre os níveis de governo, a OCDE (2019) destaca a imperatividade do desenvolvimento de processos (formais e informais) de diálogos intergovernamentais (verticais e horizontais) que promovam a coordenação,

cooperação e tomada de decisão conjunta. Esse movimento deve incluir os fóruns intergovernamentais e interlegislativos, sejam em suas formas cooperativas e consultivas, sejam em suas formas coercitivas.

A governança multinível possibilita a gestão da dependência mútua dos diferentes níveis de governo e das falhas de coordenação que podem ocorrer entre eles. A boa coordenação intergovernamental parte da cultura de cooperação e comunicação regular por meio de ferramentas como plataformas de diálogo, conselhos fiscais, arranjos contratuais, comissões permanentes e conselhos intergovernamentais de consulta.

Os fóruns intergovernamentais, por sua vez, podem melhorar o funcionamento de sistemas multiníveis por meio de acordos executivos/legislativos, cujas durabilidade e aceitação política dependem de fatores como ratificação legislativa e aberturas para futuras revisões.

Esses fóruns podem auxiliar no esclarecimento, coordenação e desenvolvimento de reformas, políticas regulatórias, ações de provisão conjunta de bens e serviços públicos e acordos para o compartilhamento de despesas e receitas. Temáticas que envolvem uma dependência mútua entre as partes podem ser usadas para promover o diálogo, por exemplo, em questões relacionadas à simplicidade de informação e *feedback*, transparência de regras, engajamento transversal, credibilidade e propriedade.

De maneira geral, deve-se evitar a proliferação de mecanismos de coordenação que não possuam um papel claro e definido no processo decisório. Da mesma forma, importa atentar para os gastos associados a um sistema de coordenação intergovernamental amplo e transparente, sejam eles em custos financeiros, seja eles em custos de transação, na medida em que aumentam as possibilidades de impasses (armadilha de decisão conjunta).

BOX 1 – Exemplos Internacionais de Boas Práticas de Governança Multinível

Austrália: O Conselho de Governos Australianos (COAG), estabelecido em 1992, é o principal fórum intergovernamental com representação de todas as ordens de governo. Seu papel é iniciar, desenvolver e monitorar a implementação de reformas políticas que sejam de importância nacional e que exijam ação cooperativa por parte dos governos australianos.

Áustria: A Chancelaria Federal da Áustria e os l nder estabeleceram a Conferência Austríaca de Ordenamento do Território como uma plataforma comum de coordenação do ordenamento do território envolvendo todos os ministérios federais, os l nder e as associações de municípios e parceiros sociais. Seu  rg o executivo   presidido pelo chanceler federal e inclui todos os ministros federais e governadores estaduais, os presidentes da União Austríaca de Cidades e da União Austríaca de Comunidades e os presidentes dos parceiros sociais e econômicos como conselheiros.

Alemanha: O chanceler e os líderes dos 16 governos do L nder reúnem-se periodicamente para acordar questões importantes, como partilha de impostos e equalização fiscal, e a implementação de leis federais. Essas reuni  es são apoiadas pelas Conferências dos Ministros da Economia e dos Ministros de todas as áreas funcionais e Reuni  es de Altos Funcionários dos ministérios relevantes.

Portugal: O Conselho para o Diálogo Territorial   presidido pelo primeiro-ministro e com a representação dos governos central e local e tem o objetivo de facilitar o diálogo contínuo sobre questões importantes de política e programa. Além dos fóruns permanentes de consulta intergovernamental, os comitês e comissões t mb m servem para facilitar o diálogo intergovernamental e da sociedade civil.

Fonte: OCDE (2019).

Por último, não custa registrar que tramita no Congresso um projeto de lei⁶⁴ para regulamentar a figura de entidades representativas municipais, figura comum na União Europeia mas que não se limita apenas a governos locais. O melhor seria completar associações representativas dos governos subnacionais, nacional ou regionais, ou mesmo setoriais. Essa seria mais uma forma de institucionalizar a aproximação entre essas esferas e unidades de governo.

64 Ver PL 4576/2021, já aprovado no Senado, em tramitação na Câmara – ver: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2313396>

9. GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL: PROPOSTA DE RECONSTRUÇÃO

9.1. Reforma Institucional

Antes de tudo, vale qualificar que não se avançará em nenhuma das funções públicas sem uma mudança estrutural profunda na organização do Estado brasileiro. Em uma república, democrática e federativa, faz-se necessário criar as bases para funcionar um autêntico governo nacional.

A instância central de governo no Brasil tem se limitado a ser um membro da federação. O Governo Federal não é necessariamente nacional. Isso depende muito mais de atitude, credibilidade e respeitabilidade do que da letra fria das leis. Mais uma vez, a Covid-19 só escancarou o fato de que o governo federal já tinha abdicado de liderar politicamente e coordenar administrativamente a Federação, e pior, já teria perdido diante da pandemia o que se transformou em um centro de provocações e conflitos com demais governos e com os outros Poderes.

De nada adianta formular planos para reconstruir a sociedade e a economia se não tiver quem os assuma e os implemente de forma crível e responsável. Por isso, a primeira e básica etapa da reconstrução nacional passa por desenhar e adotar um novo arcabouço de relações políticas e governamentais, sempre respeitadas as cláusulas pétreas da Constituição.

De pouco adiantará aprovar mudanças nos sistemas tributário, fiscal ou da seguridade social, entre outros, se não for alterada a base sobre a qual será aplicada. Um dos maiores ensinamentos da tragédia brasileira no enfrentamento da crise é a descoordenação entre governos e entre poderes e a incapacidade gerencial de dar resposta à altura do desafio.

Uma hipótese é chamar este empreendimento como o da Reconstrução da Governança Pública no Brasil. Pode ser que seja necessária emenda constitucional para dar o comando central, mas o que importa é o detalhamento de sua estrutura e funções que cabem à lei complementar.

Para assegurar a coordenação republicana e democrática é sugerida a criação de um Conselho Nacional de Governança Pública. Esse órgão máximo é um colegiado que deve reunir representantes das chefias de todos os Poderes da federação. Na linha do que defendem Mendes, Afonso e Veras (2020), a proposta é denominar de Conselho da República, composto por, no âmbito dos Executivos, Presidente da

República e seu Vice, dois Governadores e dois Prefeitos das Capitais, escolhido pelos seus pares com rodízio obrigatório (de mandato e região). Na esfera dos Legislativos, o Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado, mais um Presidente de Assembleia Legislativa e de uma Câmara de Vereadores das Capitais, com o mesmo processo de escolha. Por fim, no âmbito dos demais Poderes e órgãos, com direito à voz, mas sem voto, os Presidentes do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, bem assim o Procurador Geral da República e o presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, além do Presidente do Tribunal de Contas da União.

É um órgão eminentemente político, como tal, para decidir sobre a estratégia nacional da Governança e ditar os grandes princípios e diretrizes reguladores de uma nova e mais moderna Governança e que pode tomar como base o já constitucional Conselho da República, porém, ampliando sua composição e suas funções. É possível, ainda, aproveitar a proposta do governo de criar um Conselho Fiscal, mas seu objeto de atuação não deve se limitar apenas à política fiscal, para compreender também outros aspectos da administração pública.

Como subordinado ao órgão máximo, é sugerida a criação de três comitês: um consultivo, um regulador e um administrativo. Os dirigentes de cada um deles devem participar das reuniões dos dois órgãos antes propostos, com direito à voz, mas não a voto.

O comitê consultivo, que terá a função de aconselhar (sem decidir ou sem regular), pode ser formado por representantes da sociedade civil, aprovados pelo Congresso Nacional e com mandato fixo, porém, podendo desdobrar-se em subcomitês temáticos, para ter uma atuação mais específica.

O comitê regulador será composto por um colegiado central, que espelha a mesma estrutura e composição do Conselho da República, ainda que com número maior de participantes, mas sempre reprodu-

zindo a estrutura política. Isso significa que será composto por quem foi indicado pelos dirigentes políticos ou por quem está no exercício de mandato. É o caso na União, dos Ministros de Estados, e nos demais governos, dos Secretários de Estado ou Municipais. A definição de normas a serem obedecidas por todos os governos e por todos os poderes, desde que amparadas pela legislação nacional, caberá a esse comitê, assegurado seu respaldo e respeitabilidade política.

O comitê administrativo é o operacional e o que terá funções executivas, cabendo a ele uma forte interação com os respectivos Poderes Executivos do país. Para tanto, deve ser formado exclusivamente por servidores de carreira que estejam ocupando cargos ou funções executivas nos respectivos governos ou poderes. Não poderá ser formado por representantes políticos porque o objetivo é buscar assegurar a atuação eminentemente técnica. Como sempre, esse comitê deve seguir a lógica da estruturação do órgão máximo, podendo ser ampliado, por exemplo, passando a ter representantes técnicos indicados pelos governos subnacionais das cinco macrorregiões geográficas do país, e, neste caso, também subiria na mesma proporção o número de servidores federais.

Sempre destacando que se tratam de hipóteses para articulação, abaixo do comitê administrativo nacional deveriam ser formados diferentes subcomitês técnicos, para atuarem em áreas temáticas, conforme aprovado pelo órgão máximo.

Os novos órgãos aqui propostos devem ter independência operacional (assegurados por mandatos fixos), mas sem impactar as despesas públicas. As funções de representações não serão remuneradas e o custeio administrativo caberá ao governo federal.

Além disso, deverão funcionar em caráter complementar aos órgãos já existentes (como, por exemplo, os conselhos da saúde, da educação, da tributação), mas com uma visão mais ampla e estratégica, sem se limi-

tar à regulação de aspectos específicos, como exigidos pela legislação vigente dos atuais órgãos (o CONFAZ, por exemplo, só cabe tratar do ICMS). Os órgãos já existentes têm mais uma função reguladora, e o que se busca com a nova estrutura é construir uma estrutura operacional.

Enfim, a ideia central seria o funcionamento em rede – de forma popular: – "atuação como uma teia de aranha ou um polvo" –, a nível nacional, um órgão colegiado e com representantes de cada esfera de governo e tratando de todas as matérias, não apenas as fiscais (ou seja, com alcance mais amplo do que o anteriormente citado CGF). Em cada esfera de governo, seria espelhada e reproduzida a mesma estrutura, que se repetiria regionalmente, por estados e por grandes regiões municipais.

9.2. Reforma Digital

Ao olharmos para um futuro ainda incerto, algumas são as ações presentes que podem contribuir para que alcancemos uma sociedade mais fraterna e igualitária⁶⁵, mitigando os riscos de remodelação extrema de nossa Federação. Além disso, conduzindo-nos para mais próximo do cenário cooperativo ótimo, denominado no Relatório 3 como Cenário 1.

Esse olhar para o futuro deve considerar, sobremaneira, que, com a pandemia da Covid-19, a quebra de paradigma que coloca a realidade digital como regra, a permear o núcleo essencial de todas as atividades e relações, inclusive governamentais, foi apressadamente concretizada; e muitas das dinâmicas que já se anunciavam, mas eram esperadas em larga escala apenas para o futuro, passaram a compor o presente da sociedade, das empresas e, conjuntamente, do Estado.

65 Fala-se em fraternidade e igualdade como produtos do Federalismo não porque não possam ser evidenciados em outra forma de estado, mas porque tal organização de Estado tem em seu próprio cerne o propósito de dirimir desigualdades, em um ideal de democracia participativa e inclusiva. Sobre Federalismo e Democracia, ver nota 16.

Tal cenário desdobra-se na necessidade de se pensar a governança pública em uma perspectiva mais ampla e digital, o que vai muito além das ideias de *governo eletrônico*, mas remete ao que vem sendo desenvolvido pelo setor privado, com estratégias direcionadas à persecução de objetivos claros e pré-estabelecidos, como as ditas ESG (*Environmental, Social and Governance*) – com as atenções ao ambiente, ao social e à governança, na tradução do acrônimo, que vêm ganhando forte destaque nos últimos anos (HENISZ et al., 2019).

Essa perspectiva de planejamento, ao passo em que é impulsionada pelo novo cenário digital, torna-se ainda mais necessária em um movimento de superação das turbulências geradas pela pandemia da Covid-19, que atingiram diretamente as finanças públicas estaduais, com a demanda por maior gasto. Isso sem falar em outros fatores que podem vir a pressionar esse cenário, como o aumento do desemprego, que tende a resvalar em uma diminuição do consumo e, consequentemente, da receita tributária dos estados.

Em uma economia já tão pressionada, as ideias de aumento da carga tributária mostram-se inviáveis e enfrentam forte resistência política e popular, o que direciona os holofotes para estratégias de governança que gerem aumento de produtividade das ações e do gasto do governo.

É imperioso, para tanto, que os estados brasileiros recorram a projetos avançados, buscando o que atualmente se denomina de *Mobile Government* ou **Governo Transformacional**, demandando uma reestruturação radical da governança pública, para além do mero aprimoramento no oferecimento de serviços pela via digital. O ideal de *Governo Transformacional* busca, de fato, a redução das distâncias entre Estados e atores privados – dos cidadãos às grandes empresas – e, em última instância, a *e-democracia* (DIAS e GOMES, 2021; e PIMENTA e CANABARRO, 2014).

Os entes estaduais já são expoentes no que se refere ao desenvolvimento de aplicativos eletrônicos – foram aproximadamente 100 apenas no primeiro semestre de 2021. Não obstante, os desafios para uma implementação coordenada e percepção de resultados objetivos com base nessas tecnologias ainda são gigantes e costumam estar relacionados à falta de continuidade de projetos, limitação de recursos humanos e financeiros e por assimetrias digitais de acesso da população e compreensão dos sistemas (MATOS NETO; LANZA; e LARA, 2021).

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscando compreender o papel dos governos estaduais no federalismo brasileiro, este relatório buscou trazer para a discussão diversos aspectos relevantes do federalismo brasileiro e do papel dos estados nesse cenário. Evidências quantitativas e qualitativas foram apresentadas, a fim de tornar a discussão ampla, contemporânea e prospectiva.

Em perspectiva histórica, foram destacados aspectos que permeiam o entendimento de que há uma tendência de esvaziamento da participação dos estados na construção do país. Diversos eventos ocorridos ao longo do século XX, e que ainda são reproduzidos atualmente, permitem perceber uma involução estadual na federação, seja do ponto de vista fiscal, decisório ou político.

Todos os elementos apresentados para tal explicação estão inter-relacionados de alguma forma, em maior ou menor escala, indicando haver uma questão estrutural no cerne do enfraquecimento dos estados na

federação. Ainda que as gestões de governadores, ao longo dos anos, possam ter alguma influência na determinação desse quadro, as instituições, além da forma como elas incentivam a postura de governantes e agentes públicos, parecem desempenhar um papel mais importante nessa história.

É nessa condição que os estados chegaram a uma situação desafiadora: a pandemia de Covid-19 chegou rapidamente ao país após alertas internacionais e abalou fortemente a economia e a sociedade desde março de 2020. A federação brasileira foi impelida a enfrentar o problema às pressas, praticamente sem planejamento, com histórico de problemas de coordenação e com poucos recursos. Esse desafio tem se mostrado especialmente maior para os governos subnacionais, devido a sua maior responsabilidade na execução dos serviços públicos de saúde e pela limitação de financiamento que estes entes naturalmente sofrem – levando em conta os controles de endividamento criados pelo governo federal ao longo do tempo.

O governo federal, durante a pandemia, tem cumprido um papel dúbio: ao mesmo tempo que adotou medidas fiscais de estímulo e resgate da economia e da federação, tem proporcionado um conflito com os demais entes, por meio da tentativa de interferir nas decisões dos governos subnacionais, além da falta de diálogo e dos discursos inflamados – muitas vezes com ataques pessoais a governadores e prefeitos.

O resultado é uma resposta difusa, com importante engajamento e cooperação pelos governantes regionais/locais em um primeiro momento, mas ainda assim pouco coordenada, com resultado humanitário pouco satisfatório. Sabe-se, contudo, que sem a ação de estados e municípios, a catástrofe poderia ser bem pior.

Ao contrário do que seria esperado, o governo federal brasileiro não se prontificou a fazer o que os estados não fariam, por ausência de recursos e/ou capacidade. Esse fato, entretanto, suscitou que esses estados

reinventassem seus papéis, ampliando seu escopo de atuação, ainda que momentaneamente, no que já identificamos neste estudo como *coesão de reação*.

Essa relação do Brasil com a Covid-19, inclusive, vale lembrar, resulta em cenário muito diferente do que ocorreu no restante do mundo. No caso dos Estados Unidos, é percebido que lá, de modo diverso do que ocorreu no Brasil, o governo federal assumiu grandes papéis e interveio mais fortemente do que o habitual, especialmente por meio de subsídios financeiros diretos à população, no que pode ser reconhecido com um novo e forte movimento de centralização.

Identificado o movimento peculiar ocorrido no Brasil, a pergunta que se faz é: essa coesão, advinda de forte cenário de desafios e reação, pode ser consolidada em bases perenes ou está à deriva das vontades do governo central, que a qualquer momento pode avocar o comando e produzir um efeito rebote centralizador?

Essa tensão das relações entre entes da federação é tão importante que foi o tema mais destacado nas entrevistas com alguns atores do federalismo brasileiro (entre secretários, técnicos e acadêmicos). As entrevistas mostraram-se elementos muito proveitosos para a qualificação da pesquisa, devido à riqueza e à diversidade de informações obtidas com os interlocutores. Com base na fala dos entrevistados, buscou-se realizar uma análise textual, primeiro, através de um software e, na sequência, por meio da avaliação dos pesquisadores – na qual foi possível reduzir a grande quantidade de informações para alguns eixos temáticos relevantes. Ficou evidente que as relações governamentais dominaram as falas dos entrevistados, sendo preponderante, dentro desse escopo, tópicos relacionados à articulação política, à coordenação de políticas, a reformas estruturantes do federalismo e à gestão pública.

Boa parte das preocupações com a federação traduzem-se em especulações quanto ao seu futuro. Tais aspectos foram abordados na análise

prospectiva de cenários futuros para o federalismo brasileiro. Nesse exercício, buscou-se estabelecer alguns panoramas dentro de uma matriz de possibilidade de maior ou menor coordenação (vertical e horizontal) intergovernamental. Os cenários foram elaborados considerando o plano constitucional vigente – ou seja, não se especulou em torno da possibilidade de rompimento para um Estado unitário ou para uma confederação, ainda que tais possibilidades não possam ser descartadas, apesar da chance remota. Com a construção desses cenários, identificou-se em qual deles o Brasil se enquadra atualmente e para onde podemos caminhar a partir dos eventos federativos em contexto pandêmico.

Provável mesmo é que as relações federativas estão sendo remodeladas com o advento da pandemia, e o futuro do federalismo brasileiro pode mudar por conta disso. Não se sabe ainda qual será o resultado desse acirramento na disputa vertical por protagonismo, mas há indícios de que poderemos caminhar para situações mais extremas do que as que hoje vivenciamos, para um modelo mais centralizado ou mais descentralizado em termos políticos (com prováveis impactos financeiros e administrativos).

O fato é que a insegurança causada por esse tipo de movimentação é motivo suficiente para que os estados busquem dar maior solidez à coesão já evidenciada, incluindo a verdadeira perspectiva de governança nesse cenário e projetando-a para os desafios do futuro.

O Comsefaz, como um fórum apenas dos estados, sem a interferência federal, é um espaço que permite aproveitar a oportunidade propícia para maior e melhor discussão, convergência e planejamento na seara fiscal, desde que haja a conscientização e a vontade política dos envolvidos. E esse movimento é urgente em um cenário onde se percebe que a qualidade das respostas dos sistemas está mais atrelada à solidez de mecanismos de coordenação do que ao grau de (des)centralização dos governos, e que o cenário futuro é de acentuada interdependência

(REINO, RADICS e RAMÍREZ, 2021). É importante, portanto, que se pense cada vez mais em governança, mas, especificamente, em governança com propósito, métricas, planejamento e objetivos pré-definidos.

Outra recomendação é para que se construam mecanismos de informação cada vez mais claros sobre os propósitos de governança a serem perseguidos. Transparência e regulação são poderosas ferramentas regulatórias, de baixo risco e alto impacto, a substituir ou complementar outras estratégias (SUSTEIN, 2013). Esse mecanismo pode prover três principais objetivos:

1. conhecimento e escrutínio público de políticas, que ajudam tanto indivíduos quanto instituições a melhorarem suas *performances*;
2. provimento aos indivíduos de informações, para que possam prontamente utilizá-las para tomarem as melhores decisões (sobre saúde, consumo e investimentos, por exemplo)⁶⁶; e
3. melhora das decisões tomadas pelos próprios governos, garantindo que os seus servidores terão acesso aos dados dispersos dos cidadãos, que os ajudarão na formulação das melhores políticas e estratégias (SUSTEIN, 2013).

Tudo isso pode ser facilitado pelo uso das tecnologias – e não só para tornar os dados disponíveis, mas também mais úteis, por meio de painéis interativos, por exemplo, que permitem a pesquisa e o cruzamento de dados. Poderia ser muito útil, por exemplo, um sistema que indicasse aos indivíduos o valor de um tributo a ser pago, a fim de permitir uma melhor programação e, até mesmo, a redução das taxas de inadimplemento, especialmente em impostos cuja base de cálculo muda ano a ano (como o IPVA, por exemplo). Estratégias como essa poderiam ser desenvolvidas em conjunto pelos estados, com a divisão dos respectivos custos e aprendizados.

⁶⁶ Um exemplo mencionado por Sustain é a divulgação de *Global Positioning Service* (GPS), que ajuda as pessoas a tomarem decisões sobre locomoção.

Na dinâmica do Comsefaz, que não tem um poder coercitivo, a união dos estados em torno de ferramentas de *disclosure* definitivamente pode auxiliar em seu engajamento, nos respectivos fóruns comuns – especialmente uma vez que experimentados os resultados.

É notada no Comsefaz, portanto, uma forte vocação como espaço a congregar a construção de uma nova governança pública em matéria fiscal, com a definição⁶⁷, inclusive, de objetivos nacionais (não federais), fixados pelos estados em comum acordo, a partir do que cada um evidenciou de suas experiências, e com o que cada um pode contribuir para os demais, em uma verdadeira otimização da ideia de *laboratórios de democracia*.

Enfim, autoridades fazendárias estaduais, como seus governadores, têm uma oportunidade histórica para manter a enorme aproximação imposta pela força das circunstâncias da pandemia e pela inegável dificuldade do governo federal em coordenar e liderar a federação brasileira, a fim de propor uma agenda de trabalho que transforme esta Federação em um autêntico Estados Unidos do Brasil.

⁶⁷ Termo cuja popularidade é atribuída ao Juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos Louis Brandeis e que descreve os ganhos atrelados à testagem de diferentes políticas nas diversas localidades de uma federação.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves. (org.). **Dicionário histórico-biográfico da Primeira República (1889 - 1930)**. Rio de Janeiro: Editora FGV/CPDOC, 2001. 5703 p. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período fhc e os desafios do governo lula. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SAMUELS, David. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, São Paulo, n. 40-41, p. 137-166, ago. 1997.

AFFONSO, Rui de Britto Alvares. A crise da federação no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, dez. 1994.

AFONSO, José Roberto R. Considerações preliminares sobre a administração indireta dos estados e municípios. In: **XIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 1986**. Brasília: Anpec, dez. 1986.

_____. Reordenar política sociais. **Revista Conjuntura Econômica FGV**, v.75, n.7, Jul/2021. pp. 20-23.

AFONSO, José Roberto; CARVALHO, Celia Maria S. (Des)coordenação governamental na pandemia. **Revista Conjuntura Econômica FGV**, v.75, n.8, Ago/2021. pp. 18-21.

AFONSO, José Roberto R. CASTRO, Kleber Pacheco. Carga Tributaria Brasileira em perspectiva histórica: Estadísticas revisadas. **Revista de Administración Tributaria CIAT**, [S.L.], n. 45, p. 139-154, set. 2019.

AFONSO, José Roberto R.; LUKIC, Melina de S. Rocha; CASTRO, Kleber Pacheco de. ICMS: Crise federativa e obsolescência. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 986-1018, dez. 2018.

AFONSO, José Roberto; RIBEIRO, Leonardo. Federalismo brasileiro pelo prisma da OCDE. **Revista Conjuntura Econômica FGV**, v.76, n.3, Mar/2022. pp. 20-23.

ALMEIDA, Vinícius Oliveira de. O Estado de Goiás na guerra fiscal e a justiça distributiva na concepção de John Rawls. **Conjuntura Econômica Goiana**, Goiânia, n. 23, p. 12-21, dez. 2012.

ARABI, Abhner Youssif M. **Federalismo brasileiro: perspectivas des-centralizadoras**. Belo Horizonte: Forum, 2019. 122 p.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 232 p.

_____. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, p.23-31, dec. 2001

BACHA, Edmar . O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 5-17, mar. 1994.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. 104 p.

BREGMAN, Daniel. Reforma tributária e mudança no critério de distribuição da cota-parte do ICMS: compatibilidade e impacto nos orçamentos municipais. **Revista do BNDDES**, n. 35, p. 229-282, jun. 2011.

BUESCU, Mircea. **Brasil: Disparidades de Renda do Passado**. Rio de Janeiro: APEC, 1979. 136 p.

CABRAL, Gustavo César Machado. Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 48, n. 189, p. 133-146, mar. 2011.

CABRAL, Nazaré da Costa. **A Teoria do Federalismo Financeiro**. 3 ed. Coimbra, Portugal: Almedina. 2018.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005**. São Paulo: Editora Unesp, 2008. 304 p.

_____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo: Editora Unesp, 2007. 382 p.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Unesp, 2002. 423 p.

CASAROTTO, João Pedro. **A Dívida dos Estados com a União — refazimento do programa e aspectos inconstitucionais da Lei 9.496/97**. Brasília: FEBRAFITE, 2003. 65 p.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014. 300 p.

CASTRO, Kleber Pacheco de. Novo critério de rateio do Fundo de Participação dos Estados: Efetivo ou inócuo?. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 397-412, dez. 2018.

_____. **Uma Avaliação do Fundo de Participação dos Estados sob a Ótica da Equalização Fiscal**. 2019. 170 f. Tese (Doutorado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

CASTRO, Kleber Pacheco de; LIMA, Ana Carolina da Cruz. **Distorções Regionais na Distribuição do Fpm: Um Estudo Aplicando Conjuntos Fuzzy em Municípios de Minas Gerais**. *Administração Pública e Gestão Social*, [s.l.], v. 12, n. 1, 23 p., jan. 2020.

COSTA, Alcides Jorge. **Reforma tributária: uma visão histórica**. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 89, p. 207-217, 1994.

DAIN, Sulamis. Os vários mundos do financiamento da Saúde no Brasil: uma tentativa de integração. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, supl. p. 1851-1864, nov. 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. 2 ed. São Paulo: Saraiva. 2019.

DIAS, Guilherme Leite da Silva; AGUIRRE, Basília Maria Baptista. Crise político-econômica: as raízes do impasse. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 6, n. 14, p. 79-94, abr. 1992.

DIAS, R.C.; GOMES, M.A.S. **Do Governo Eletrônico à Governança Digital: Modelos e Estratégias de Governo Transformacional**. *Public Sciences & Policies*, v.VII, 1, 93-117, 2021. <https://tinyurl.com/yg7s9fl2>

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco.

(Org.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 9-31.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, dez. 2004.

FERRARI, Sérgio. **Constituição estadual e federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. 283 p.

FIORI, José Luis. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares.; SILVA, Pedro Luiz Barros. (org.). **A federação em perspectiva: Ensaio selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 19-38.

FURTADO, Celso. A operação Nordeste. In: FURTADO, Celso. **O Nordeste e a saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto/CICEF, 2009. p. 29-71

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. Comércio interestadual por vias internas e integração regional no Brasil: 1943-69. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 523-558, dez. 1999.

GOLDSMITH, Raymond W. **Brasil 1850-1984: Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação**. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986. 557 p.

HAGOPIAN, Frances. **Traditional Politics and Regime Change in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 316 p.

HENISZ, W.; Koller, T.; NUTTALL, R. **Five ways that ESG creates value**. McKinsey, nov./2019. <https://tinyurl.com/ygjz87a4>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. 557 p.

KANTIS, Hugo; ANGELELLI, Pablo. **Los ecosistemas de emprendimiento de América Latina y el Caribe frente al COVID-19**. Washington: BID, 2020. 17 p.

KETTL, Donald F. **The Divided States of America: why federalism doesn't work**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, p. 59-61, 2020.

LASSANCE, Antonio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012. Cap. 1. p. 23-35.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 368 p.

LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. Brasília: Ipea, 2020. 56 p. (Texto para Discussão n. 2579).

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988)**. 1992. 301 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 1992.

_____. **Finanças estaduais: alguns avanços, mas ... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul)**. Campinas: IE/Unicamp, 2008. 24 p. (Texto para Discussão n. 145).

_____. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Unesp, 2002. 269 p.

_____. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Campinas: IE/Unicamp, 2000. 76 p. (Texto para Discussão n. 94).

LUKIC, Melina de S. Rocha. ICMS: Entraves jurídicos e econômicos e proposta de melhoria. In: SACHSIDA, Adolfo. (org.). **Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas**. Brasília: Ipea, 2017. Cap. 2, p. 31-64.

LUPTON, Deborah. (org.) **Doing fieldwork in a pandemic (crowd-sourced document)**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2NBT4Zk>

MACHADO, Cristiani Vieira *et al.* Federalismo e política de saúde: comissões intergovernamentais no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 642-650, ago. 2014.

MACHADO, Cristiani Vieira; LIMA, Luciana Dias; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. Configuração Institucional e o papel dos Gestores no Sistema Único de Saúde. In: MATTA G.C.; PONTES A.L.C. (org.). **Políticas de saúde: a organização e a operacionalização do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007, 139-162.

MADEIRA, Vanessa Maria Lopes. **Federalismo Fiscal: a problemática da guerra fiscal e a inconstitucionalidade da exigência de unanimidade nas votações do CONFAZ para a concessão de benefícios fiscais de ICMS**. Conteúdo Jurídico, 29/06/2020. Disponível em: <https://bit.ly/2Uqsm2> .

MATOS NETO, E.O.; LANZA, B.B.B.; LARA, R.D (2021). “**Mobile Government in States**”. 22 Annual Conference on Digital Government Research, pp. 351-362. <https://tinyurl.com/yeese97c>

MEIRELLES, Dimária Silva e. O conceito de serviço. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 1, p.119-136, mar. 2006

MELO, Marcus André B. C. Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 8, n. 23, p. 193-209, out. 1993.

MENDES, Eugênio Vilaça. 25 anos do Sistema Único de Saúde: resultados e desafios. **Estudos Avançados**. [S.L.], v. 27, n.78, p. 27-34, 2013.

_____. **Desafios do SUS**. In: Desafios do SUS. 2019. p. 869-869.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 640.

_____. **Federalismo: histórico e tendências**. Palestra proferida em março de 2006. *mimeo*.

MENDES, Gilmar; AFONSO, José Roberto; VERAS, Diego V. Combate à pandemia e suas consequências econômicas e sociais: coordenação, cooperação e consórcio. In: MENDES, Gilmar; SANTANA, Hadassah L. S.; AFONSO, José Roberto. **Governance 4.0 para Covid-19 no Brasil: propostas para gestão pública e para políticas sociais e econômicas**. São Paulo, Almedina, 2020. pp. 27-84.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação**. Brasília: Ipea, 2014. 42 p. (Texto para Discussão n. 1961).

_____. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual**. Brasília: Ipea, 2013. 54 p. (Texto para Discussão n. 1894).

MORA, Mônica. **Evolução recente da dívida estadual**. Brasília: Ipea, 2016. 55 p. (Texto para discussão n. 2185).

OCDE. **Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers**. Paris: OECD, 2019. 204 p.

OCDE. **Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work**, OECD Publishing, Paris, 2021. <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>.

OGILVY, Jay; SCHWARTZ, Peter. Plotting Your Scenarios. In: FAHEY, Liam; RANDALL, Robert M. (Ed.) **Learning From the Future – Competitive Foresight Scenarios**. 57-80, John Wiley & Sons, 1998.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A crise do sistema fiscal brasileiro: 1965-1983**. 1985. 293 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1985.

_____. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009**. Brasília: Ipea, 2010. 57 p. (Texto para Discussão n. 1469).

OLIVEIRA, Ronaldo Ribeiro de.; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Composição da despesa com pessoal e déficit fiscal: uma análise dos Estados e do Distrito Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, n. 4, p. 746-777, dez. 2020.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Dívida Estadual**. Brasília: Senado Federal, 2012. 30 p. (Texto para Discussão n. 110).

PIMENTA, M.S.; CANABARRO, D.F. (org.) **Governança Digital**. UFRGS, p. 10, 2014. <https://tinyurl.com/yjley362>

PINTO, Vilma da Conceição; AFONSO, José Roberto R. **Benefícios Fiscais: Tão desconhecidos e tão requisitados**. Rio da Janeiro: IBRE/FGV, 2015. 23 p. (Apresentação de dezembro de 2015).

PINTO, Vilma da Conceição. **Os elevados e descoordenados benefícios fiscais do ICMS**. Brasília: Febrafite, 2019. Disponível em: <https://www.febrafite.org.br/os-elevados-e-descoordenados-beneficios-fiscais-do-icms/> .

PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Affonso da. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. 130 p.

PRADO, Sérgio. A “federação inconclusa”: o papel dos governos estaduais na federação brasileira. In: REZENDE, Fernando. (org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: Crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 120-197.

_____. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 13, p. 1-40, dez. 1999.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – (Gastos**

Tributários) – Estimativas Ano Calendário 2008. Brasília: RFB, 2011. 138 p.

REINO, J.L.G.; RADICS, A.; RAMÍREZ, A.R. **Seis oportunidades para impulsar las finanzas subnacionales em la pospandemia.** BID, Jul./2021. <https://tinyurl.com/yeu9k56u>

REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, Fernando. (org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: Crise e necessidade de reformas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 13-65.

_____. **Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados.** Rio de Janeiro: Ipea, 1982. 101 p. (Texto para Discussão n. 47).

_____. **ICMS: Como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças.** Brasília: FFE/FGV, 2009. 50 p. (Cadernos Fórum Fiscal n. 10).

_____. O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares.; SILVA, Pedro Luiz Barros. (org.). **A federação em perspectiva: Ensaios selecionados.** São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 241-259.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto R. **The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Perspectives.** Stanford: Stanford University, 2006. 51 p. (Working Paper n. 149).

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PINTO, Sol Garson. Brazil. In: STEYTLER, Nico; KINCAID, John. (eds.). **Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries.** Montreal: McGill-Queen's University Press, 2009. p. 76-105.

RIKER, William H. Federalism. In: GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. (ed.). **Handbook of Political Science**. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, v.5, 1975. p. 93-172.

ROMANELLI, Geraldo. A entrevista antropológica: troca e alteridade. In: ROMANELLI, Geraldo; ALVES, Zélia Maria Mendes Biasoli. (org.). **Diálogos metodológicos sobre a prática de pesquisa**. Ribeirão Preto: Legis Summa, 1998. p. 119-133.

SALLUM JUNIOR, Brasílio. Federação, autoritarismo e democratização. **Tempo Social**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 27-52, out. 1996.

SALVIANO JUNIOR, Cleofas. **Bancos Estaduais: dos Problemas Crônicos ao Proes**. Brasília: Bacen, 2004. 152 p.

SALVIATI, Maria Elisabeth. **Manual do Aplicativo Iramuteq**. Planaltina, 2017. 93 p.

SANCHO, Leyla Gomes et al. **O processo de regionalização da saúde sob a ótica da teoria dos custos de transação**. Ciênc. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 1121-1130, apr. 2017.

SANO, Hironobu. **Desafios da articulação intergovernamental: a atuação dos Conselhos de Secretários de Saúde**. Consensus (Brasília), 2012, 1-4.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. dos *et al.* **Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006–2016**. Brasília: Ipea, 2017. 14 p. (Carta de Conjuntura n. 37).

SANTOS, Cláudio Hamilton M. dos.; CARVALHO, Sandro Sacchet de.; MARTINS, Felipe dos Santos. **A dinâmica demográfica e o peso das aposentadorias especiais nos regimes de previdência estaduais: 2006-2015**. Brasília: Ipea, 2017. 14 p. (Carta de Conjuntura n. 36).

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 624 p.

SCEARCE, Diane; FULTON, Katherine. **What if? The art of scenario thinking for nonprofits**. Global Business Network, 2004.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – Ano Base 2019**. Brasília: STN, 2020. 151 p.

_____. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral**. Brasília: STN, 2021. 14 p.

_____. **Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE**. Brasília: STN, 2018a. 13 p. (O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União).

_____. **Fundo de Participação dos Municípios - FPM**. Brasília: STN, 2018b. 13 p. (O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União).

SHELL. **Scenarios: An Explorer's Guide**. Global Business Environment. Shell International. 2008

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Rev. Sociol. Política, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

_____. **Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências**. Lua Nova, n. 52, p. 5-28, 2001.

_____. **The political engineering of federalism in Brazil**. In: MENDES, Constantino Cronemberger; CHEBENOVA, Diana; LORENA, Ana Carolina (ed.). **30 Years of the Brazilian Federal Constitution: perspectives for Brazilian federalism**. Brasília: Ipea, 2019. Cap. 1. p. 13-31.

SUSTEIN, Cass R. **Simpler: The Future of Government**. New York, USA: Simon & Schuster Paperbacks, p. 78-80, 2013.

TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. **A província: estudo sobre a descentralização no Brasil**. Rio de Janeiro: BL Garnier, 1870. 418 p.

VARSAÑO, Ricardo *et al.* **Uma Análise da Carga Tributária do Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 1998. 55 p. (Texto para Discussão n. 583).

VARSAÑO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro: Ipea, 1996. 34 p. (Texto para Discussão n. 405).

_____. A guerra fiscal do ICMS: Quem ganha e quem perde. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 3-19, jun. 1997.

VIEIRA, Danilo Jorge. **Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

VILLELA, André. Distribuição regional das receitas e despesas do Governo Central no II Reinado, 1844-1889. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, [S.L.], v. 37, n. 2, p. 247-274, jun. 2007.

VIOL, Andrea Lemgruber. **O fenômeno da competição tributária: aspectos teóricos e uma análise do caso brasileiro**. Brasília : ESAF, 1999. Monografia vencedora em 1º Lugar no IV Prêmio de Monografia - STN, Tópicos Especiais de Finanças Públicas. 79 p.

WHEARE, Kenneth. C. **Federal Government**. New York: Oxford University Press, 1964. 267 p.

ANEXO – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS SECRETÁRIOS DA FAZENDA

BLOCO 1 – Federalismo: passado e presente

- Na federação, os estados hoje têm um papel menos relevante do que no passado? Em caso positivo, o(a) senhor(a) entende que seja necessário reverter tal tendência? E qual seria o caminho a se adotar?
- Por qual motivo uma boa parte dos governos estaduais vêm apresentando dificuldades fiscais de forma sistemática nos últimos anos? O que precisa ser feito para reverter esse quadro?
- Na sua visão, quais aspectos do federalismo brasileiro são mais problemáticos e precisam ser revistos?
- Como o(a) secretário(a) enxerga a relação dos estados com os municípios?
- Como avalia a relação da Sefaz com o Ministério da Economia?
- Iniciativas como o Fórum de Governadores e o Consórcio Nordeste representam uma novidade no panorama da dinâmica federativa nacional? Ações desse tipo ajudam na área tributária? As fazendas estão mais próximas entre si?
- O(A) senhor(a) considera que os repasses do governo federal a seu estado têm sido realizados de modo correto? É possível evidenciar alguma distorção e/ou injustiça na forma em que as receitas têm sido repassadas?
- O(A) senhor(a) julga essencial que os estados possam arrecadar seus próprios impostos? Ou acredita que a União possa ser responsável pela arrecadação e, depois, repassando a receita cabível?

- Quais são os riscos de ações nacionais ou federais que implicam em elevação de custos para estados e municípios?
- A federação brasileira é reconhecida por ter um elevado grau de descentralização fiscal. E a autonomia fiscal? O(A) senhor(a) considera elevada sua autonomia na gestão do seu orçamento?
- Qual sua avaliação sobre uma política de desenvolvimento regional baseada em incentivos fiscais? Qual seria a melhor alternativa para esse tipo de política, na sua opinião?

BLOCO 2 – Futuro do federalismo

- Como o(a) senhor(a) vê o papel dos estados na federação em 10 anos?
- Para onde a relação com os municípios deveria evoluir?
- As tensões federativas emergidas durante a pandemia podem levar nosso modelo federativo a uma situação extrema de elevada centralização ou descentralização (perspectiva essencialmente política)?
- Como o seu estado está posicionado frente à revolução digital? De que forma acredita que ela pode influenciar a dinâmica federativa?

BLOCO 3 – Administração fazendária

O(A) senhor(a) considera moderna a administração fiscal de seu estado? Quais os caminhos que poderiam ser seguidos para melhorar a eficiência na gestão?

Quais os principais desafios da administração fazendária nos estados hoje em dia?

Na sua visão, quais aspectos do orçamento público são mais problemáticos e precisam ser revistos?

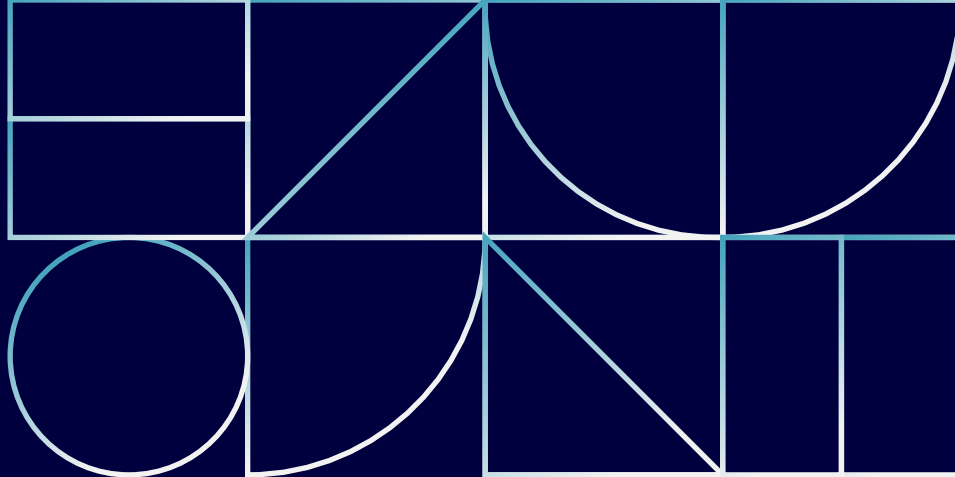
Os mecanismos existentes hoje na Lei de Responsabilidade Fiscal, baseados em regras fiscais, são efetivos para assegurar controle fiscal? Quais outros mecanismos poderiam ser levados em consideração?

Quais foram as recentes iniciativas e ações do Governo estadual para tornar mais eficiente o gasto público com salários, compras governamentais e subsídios? (Ex: reformas administrativas, regras fiscais, novos sistemas, avaliações da qualidade do gasto, centralização de compras).

Quais ferramentas de gestão estão à disposição do estado para lidar com a flutuação da receita pública? (Ex: Rainy day funds, fundos extra orçamentários, auxílios federais, cortes de despesas orçamentárias).

BLOCO 4 – Pandemia

- Como o senhor(a) avalia a gestão da pandemia pela federação? Os respectivos papéis de União, estados e municípios foram cumpridos? Houve interferência ou sobreposição nas intervenções?
- O(A) senhor(a) acredita que a pandemia mudou algo nas relações federativas, seja com União, municípios ou outros estados?
- Como o(a) senhor(a) interpreta questões relacionadas à pandemia, como a distribuição da vacina, socorro federal, auxílio-emergencial à luz da dinâmica federativa?



A partir de um levantamento histórico da estrutura federativa, a pesquisa “Os estados na Federação Brasileira: Involução e Perspectivas Pós-Covid 19” constata como a pandemia trouxe à tona, de uma forma muito evidente, as tensões intergovernamentais e a longa crise federativa que vive o Brasil.

O grave momento demonstrou a relevância da coordenação dos governos subnacionais para às respostas necessárias à população e jogou luz às discussões sobre as premissas do federalismo, possibilitando, mesmo que de forma incipiente, identificar uma tendência de fortalecimento da atuação conjunta dos governos locais.

Realizada pelo Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), em parceria com a empresa de consultoria Finance, a pesquisa foi coordenada pelo economista e professor José Roberto Afonso, a qual avaliou como este momento atípico poderá significar uma inflexão nas relações federativas.

Ao realizar a análise da evolução histórica, a pesquisa destaca a dissimetria entre os entes federativos e revela a perda significativa da participação dos estados na distribuição de receitas e o encolhimento da sua capacidade de coordenação dos governadores.