

Desigualdade fiscal na provisão de políticas públicas: solução jurídica ou política?



Fernando Pacheco Machado Dias fernandopachecodias@gmail.com

Economista e servidor da Companhia Baiana de Pesquisa Mineral.

Introdução

A discussão sobre os resultados para as políticas públicas municipais decorrentes da descentralização e do fortalecimento do federalismo, após a constituição de 1988, aponta que a correlação entre os indicadores de receita e os de desempenho do setor público é muito baixa, o que suscita questionamentos a respeito do sucesso das políticas de descentralização de verbas.

A distribuição de receitas entre os entes federados e os impactos das políticas fiscais descentralizadoras sobre as políticas públicas são tópicos temáticos importantes no estudo da Economia do Setor Público no Brasil. Nas últimas duas décadas, paralelamente ao processo de democratização e fortalecimento de suas instituições, o Brasil passou pelo maior processo de descentralização fiscal de sua história.

A política de descentralização de receitas proporcionou um quadro em que há grandes desníveis arrecadação per capita entre os municípios brasileiros.

Essa situação sugere analisar se essas gigantescas distorções se verificam na qualidade e na quantidade de serviços públicos ofertados pelos municípios e provocar discussões acerca da natureza e dos possíveis problemas do federalismo fiscal no Brasil.

A questão que se busca responder é: um diferencial de receita pública per capita se reflete em igual diferencial na qualidade do serviço público?

O federalismo no Brasil

O conceito e a teoria que embasam o federalismo e que serviram de alicerces do ordenamento da política fiscal brasileira tomam como essencial à plena realização dos objetivos da política pública a distribuição do poder decisório sobre o orçamento, de forma a tornar mais próximas dos beneficiários últimos a elaboração e a gestão dos serviços públicos.

A desejabilidade dessa política decorre do fato de ser mais provável o sucesso de uma política elaborada por quem tem contato direto com a realidade que se pretende ver afetada pela ação do Estado, e de que o planejamento e a execução orçamentários realizados em âmbito local possibilitam maior controle social das ações dos gestores.

Os questionamentos levantados diante dessa defesa dizem respeito às condições necessárias ao sucesso no alcance dos objetivos mencionados acima. Há no conteúdo da defesa do federalismo um pressuposto de que as instituições apresentam graus semelhantes de solidez, transparência e democracia nos diferentes escalas de governo e nas diferentes realidades locais. Ocorre que, muitas vezes, em um país com milhares de municípios, a estrutura do Estado brasileiro é ineficiente ao controlar e regular o que ocorre no âmbito das finanças públicas municipais. Outra observação importante a ser colocada é sobre o conflito causado pela separação entre o ente que arrecada e o que gasta, o que pode ser a causa de descontrole orçamentário, dado que o ônus de taxar não é experimentado por quem tem o bônus de ordenar despesas.

A compreensão do sistema federalista brasileiro é um dos pontos centrais para compreender o ordenamento político e institucional do Estado brasileiro contemporâneo, especialmente no período que sucedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988. Como federalismo, entende-se a descentralização de receitas (por meio de transferências e partilhas tributárias e outorga de competências de tributação a entes subnacionais) e, do outro lado, pela atribuição de novas responsabilidades, dado que esta unidade de gestão será responsável pela execução de um orçamento e pela produção de bens públicos. Ao focar a análise das receitas e do desempenho do gasto público em municípios, é preciso compreender esse sistema de política pública em que se inserem as finanças públicas municipais.

A questão dos bens públicos

Aqui cabe resgatar visões do conceito de bem público, de forma a referenciar futuras análises que necessitem identificar esse tipo de bem e mensurar sua oferta e/ou produção por parte dos entes governamentais.

Na teoria neoclássica, bem público é todo o produto ou serviço de valor econômico que não é excludente nem divisível. Ou seja, um bem cujo consumo é inevitável e cujo custo marginal é igual a

zero, de forma que só o Estado possa ofertá-lo de forma eficiente. Também é possível compreender bem público de forma mais abrangente, com base na teoria institucionalista, que vê os bens públicos como direitos sociais a que têm acesso todos os cidadãos em cumprimento com suas obrigações. É uma visão contratualista do bem público, que passa então a incluir nessa categoria alguns bens divisíveis, considerados meritórios em função de sua externalidade positiva, como é o caso da atenção à saúde, à educação, à cultura, entre outros. Com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil fez uma opção por essa segunda visão de bem pública, o que anunciava o aprofundamento do sistema de proteção social e, necessariamente, ampliava o escopo da ação do poder público, com a ampliação dos direitos sociais e substituição da visão contratual da seguridade social por uma visão mais ampla de direito universal à cidadania, tendo o Estado como garantidor de condições mínimas de renda, saúde e educação.

Em contradição com essa visão mais ampla de bem público, no período que sucedeu a promulgação da Carta, o Brasil viu ocorrer a desconstrução dessa evolução social do Estado, com a ascensão de governos neoliberais fortemente inspirados pelas escolas teóricas neoclássicas. Assim, apesar de o arcabouço legal e as bases institucionais afirmarem princípios de uma política social universalista, as políticas dos governos praticadas na década de 1990 caminharam em direção oposta.

Fica então evidente que bem público e direito social são categorias cujo conceito é disputado tanto no ambiente institucional, quanto no ambiente acadêmico, com um pano de fundo ideológico evidente. Para este artigo, adota-se a definição de bem público e de gasto social como direitos sociais universais garantidos constitucionalmente e dever do Estado, e que a avaliação do desempenho da política social se dá por uma visão metodológica que separe os produtos da política pública dos bens e serviços ofertados em um mercado.

No entanto, é importante reconhecer que o processo político brasileiro colocou por muitos anos em risco a posição que os direitos sociais ocupam na nossa Constituição Federal em vigência.

Como o conceito de ente subnacional está diretamente relacionado com o território, há também que se estabelecer a distinção entre os bens públicos, que têm caráter meritório e social e são de consumo individual, podem ser ofertados pelo poder público e não obrigatoriamente precisam ser prestados no território em que residem os beneficiários (saúde e educação). E os bens sociais de acesso coletivo, que são aqueles bens universais, cujo consumo é não excludente e deve ser necessariamente oferecido no território (infraestrutura e limpeza urbana). Tais definições de bens são importantes para distinguir em quais serviços o governo central está delegando atribuições e quais são de natureza estritamente local cuja oferta justifica a descentralização.

Federalismo e finanças públicas

O federalismo fiscal implica o exercício de três autonomias por parte do município: a autonomia fiscal de ter a disponibilidade de receitas oriundas de transferências voluntárias ou constitucionais, a autonomia de definir políticas e prioridades de gasto público e executar um orçamento a partir de decisões tomadas na esfera municipal, e a autonomia do financiamento próprio, decorrente da autonomia de instituir e cobrar tributos.

A defesa do federalismo fiscal fundamenta-se em argumentos de que a gestão descentralizada é mais democrática, tem mais capacidade de identificar as demandas sociais locais e passa por maior controle social. Essa defesa pode ser encontrada no livro “Tributos Municipais na Federação Brasileira”¹. O autor defende na obra que a tributação realizada pelo município atende melhor aos princípios da descentralização estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à capacidade contributiva, à fiscalização da arrecadação e ao controle da aplicação das receitas provenientes dos mesmos. Além disso, acrescenta que o modelo de transferência de renda da União para o município é ineficiente, pois há perdas decorrentes do aparato burocrático e da corrupção nas diferentes escalas de governo, sugerindo que a divisão maior de competências tributárias e de atribuições na execução de políticas resultaria em uma estrutura tributária mais justa e simples e que atenderia melhor às demandas por bens e serviços públicos.

Tal argumento usa a teoria neoclássica como referencial, pois assume o pressuposto de que o bem público em geral não é divisível e, sendo assim, sua demanda não pode ser mensurada ou estimada com precisão pelo poder público. Mesmo ao considerar bens públicos aqueles bens meritórios considerados pela abordagem institucionalista, os gestores também têm dificuldades em mensurar essa demanda, pois não há a precificação direta como instrumento sinalizador para a oferta. Essas dificuldades se agravam na hipótese da provisão centralizada de bens públicos, especialmente em países de dimensões espaciais continentais e realidades socioeconômicas discrepantes como o Brasil.

Outro ponto levantado pela teoria que defende o federalismo fiscal é que o mesmo se constitui uma política de redução das desigualdades regionais. A transferência constitucional de recursos e de arrecadação seria uma forma de compensar regiões que sofrem com o baixo desenvolvimento econômico e onde a baixa arrecadação local de impostos agrava os quadros de pobreza e carência.

Uma possível competição entre entes federados por quantidades ótimas de indivíduos e a provisão adequada de suas demandas de bens públicos é outro argumento que pode ser levantado em favor desse sistema. Ao pulverizar os centros decisórios da oferta dos bens públicos, é possível que estes busquem inovações e práticas mais eficientes de modo a propiciar melhor atendimento às demandas sociais apresentadas, e que tal conhecimento extravase o limite territorial do município, favorecendo a melhoria na eficiência dos gastos públicos em todos os níveis de governo.

1 MARTINS, Sérgio Fernandes. **Tributos municipais na Federação Brasileira**. São Paulo: Juarez Oliveira, 2006.

Após compreender e caracterizar o federalismo pela ótica da oferta descentralizada dos bens públicos discute-se a forma pela qual essa oferta deve ser financiada, buscando identificar que instrumentos de política tributária se adequam ao interesse do sistema federalista. O primeiro instrumento é a descentralização das competências tributárias, que é a permissão para que entes subnacionais legislem e tributem alguns fatos geradores, de forma a obter sua própria receita. É um instrumento muito poderoso, pois confere autonomia ao ente subnacional que tributará e faz com que os dois lados da política fiscal (receita e despesa) sejam medidos e geridos mais próximos à população. No entanto, não é uma forma de financiamento que privilegia a equidade, pois regiões de maior dinamismo econômico tendem a arrecadar mais, de forma a perpetuar as desigualdades.

O mecanismo alternativo de financiamento da descentralização é a divisão da receita do ente central por meio de transferências intergovernamentais aos entes subnacionais. Essa política tem como principal justificativa a possibilidade de o governo central estabelecer políticas de redução de desigualdades regionais, compensando as diferenças com um financiamento diferencial aos serviços e bens públicos, bem como financiando programas que possibilitem o desenvolvimento de regiões mais pobres.

No Brasil, essa acabou sendo a forma mais importante de descentralização de receitas tributárias.

Indicadores de qualidade dos serviços públicos

Uma investigação das possíveis relações entre descentralização e qualidade dos serviços públicos implica a adoção de uma metodologia de avaliação da atividade governamental. Nesse ponto, é relevante pontuar que a avaliação e monitoramento de políticas públicas no Brasil é tema recente e ainda permeado por discussões políticas e acadêmicas.

A mensuração e o controle da qualidade dos serviços públicos não são apenas uma questão metodológica, sua conceituação e produção estão profundamente relacionadas com hábitos e posições políticas. A busca por indicadores, técnicas e métodos que sejam suficientemente confiáveis, de aplicação viável e que apontem de fato os problemas, desafios e possíveis soluções para as dificuldades da administração pública é uma preocupação constante tanto de governos quanto da sociedade civil.

Essa situação fez com que no Brasil a produção de indicadores tenha passado por inúmeras mudanças, decorrentes do próprio aperfeiçoamento do aparelho de Estado para se monitorar, que, infelizmente, tornou o acervo de séries históricas de serviços públicos restrito em diversidade e periodicidade, dificultando estudos em séries históricas mais longas que dez anos.

A cultura de gestão dos governos brasileiros foi, por muitos anos, marcada pela opacidade e pela ausência de monitoramento dos resultados das políticas públicas.

Outro problema para a obtenção de indicadores é a dificuldade de separar Estado de governo, que submete a política de auto-avaliação da gestão pública às idiossincrasias do ocupante de mandato eletivo. Essa situação é ainda mais grave onde faltam recursos orçamentários, caso das prefeituras que são objeto dessa pesquisa, em que, além dos problemas já levantados, os custos do monitoramento e da auto-avaliação estão além das próprias possibilidades do município. Esse ente federado, por se encontrar em situação de grave crise na execução de suas políticas, também não vê vantagens em produzir dados confiáveis sobre si.

O caso da saúde na Região Metropolitana de Salvador

Ao estudar a arrecadação tributária na Região Metropolitana de Salvador, ficam evidentes as grandes desigualdades provocadas pelo sistema tributário brasileiro, e a falta de relação entre a alta receita per capita e a conseqüente oferta de serviços públicos. Tomando, por exemplo, os serviços públicos de saúde, a falta de relação entre receita corrente e oferta de leitos é eloqüente, pois entre os cinco municípios que mais recursos arrecadam por habitante, apenas dois figuram entre os cinco que mais leitos ofertam proporcionalmente à sua população.

Quadro 1 – Número de habitantes por leito do SUS, ordenados em ordem decrescente de número de habitantes por leito disponível para o ano de 2008

Município	2008
Itaparica	351,27
Salvador	425,59
Madre de Deus	543
São Francisco do Conde	754,16
Camaçari	971,88
Vera Cruz	1211,84
Candeias	1599,19
Simões Filho	1639,54
Dias D'Ávila	1898,29
Lauro de Freitas	1945,82

Fonte: Elaboração Própria com dados do Datasus e dos Censos Demográficos do IBGE

Quadro 2 – Receita Corrente per Capita dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador, ordem decrescente.

Município	Receita Corrente per Capita em R\$ nominais)
São Francisco do Conde	10.078,99
Madre de Deus	7.332,53
Camaçari	2.096,21
Candeias	1.595,08
Dias d'Ávila	1.467,58
Lauro de Freitas	1.260,23
Simões Filho	1.183,97
Itaparica	1.118,97
Vera Cruz	1.074,01
Salvador	965,95

Fonte: Elaboração própria a partir de dados Secretaria do Tesouro Nacional e Tribunal de Contas dos Municípios

Situações como essa demonstram que a simples ampliação de recursos aplicados nos entes subnacionais não necessariamente encontra correspondência na oferta de serviços públicos, o que põe em discussão a real eficiência desse tipo de descentralização.

Alternativas e desafios

As abordagens teóricas dão conta de que o tema da descentralização é foco de debate permanente, em especial no Brasil, onde as experiências das constituições são marcadas por avanços e retrocessos desse processo.

Desde a redemocratização na década de 1980, no entanto, o país passa por um movimento inequívoco de descentralização fiscal, reafirmado pela Constituição Federal de 1988.

Em uma discussão paralela a essa, essa mesma Constituição Federal demarcou claramente o papel protagonista do Estado na oferta e acesso a serviços públicos como saúde e educação, que são o foco desse trabalho. Nesse ponto, é crucial compreender o desempenho dos municípios em ofertar tais bens públicos para visualizar os possíveis problemas e contradições do federalismo e da Constituição Federal, marcos das macropolíticas mais relevantes para a Economia do Setor Público do Brasil contemporâneo.

Fica nítido que o sistema tributário estabelecido dotou prefeituras que estão inseridas em um mesmo contexto regional de capacidades de financiamento completamente desiguais entre si. Ao confrontar essa realidade orçamentária com os indicadores de desempenho das prefeituras na oferta dos serviços públicos, a análise demonstra que o cenário é ainda mais problemático. Não se encontrou relação forte entre a magnitude das receitas orçamentárias per capita e a qualidade da oferta do serviço público. Pelo contrário, na maioria das vezes, o que se verificou foi que os municípios de grande receita obtiveram resultados pífios na oferta de educação e saúde de qualidade.

Essa comparação demonstra de forma patente que as receitas descentralizadas não estão produzindo resultados desejáveis.

Voltando o olhar para os municípios recordistas em receita corrente per capita, o problema a ser abordado é como garantir boa aplicação dos recursos e monitoramento das políticas públicas. Está evidente que os recursos fartos disponíveis nas prefeituras não estão sendo aplicados em serviços públicos essenciais ou são mal aplicados.

Diante do quadro retratado, torna-se imperioso que novas reformas no código tributário, bem como na legislação relativa às finanças municipais dediquem especial atenção à minoração desses problemas. Deve-se garantir às prefeituras das grandes metrópoles mecanismos de financiamento do seu desenvolvimento que levem em conta o caráter especial de suas atividades econômicas. Da mesma forma, os recursos oriundos da atividade econômica relativa à cadeia produtiva do petróleo, não podem beneficiar apenas o território específico onde estão localizadas as plantas. Mesmo que haja privilégio a um determinado território pelo impacto socioambiental provocado pela exploração, é necessário que se discuta como essa riqueza pode produzir benefícios mais amplos, atingindo uma população maior e desempenhando papel mais significativo no desenvolvimento regional.

Mas tais soluções não bastam.

A saída para o que, em suma, é o da Reforma Federativa, começa mais pela política do que pelas receitas, pois estas são meio para o objetivo final que é a execução “no tempo certo, da maneira certa e para o público certo” de políticas públicas.

Nos anos neoliberais, o pacto federativo foi duramente golpeado, recursos extraídos dos municípios, que foram arrojados por uma rigidez fiscal que visava reduzir o papel do Estado na regulação dos desajustes da economia de mercado, dos serviços, servidores e investimentos públicos, gerando um choque de exclusão social sob o manto de um “choque de gestão” que teve como resultados o aumento das desigualdades sociais e regionais e a criação de obstáculos para o acesso e exercícios de direitos constitucionais e humanos.

Assim, se os bons resultados obtidos com uma série de políticas que tiveram nos municípios seu esteio fundamental, como o Bolsa-Família e o Minha Casa Minha Vida, por exemplo, requereram reaprender a planejar e executar, a gestão deve associar a dimensão do resultado às condições que

permitam ampliar e qualificar a escala dos bens e serviços públicos no sentido de cumprir os objetivos da República. Nesse cenário, os temas da gestão pública ganham prioridade, abrindo novas oportunidades para soluções inovadoras, pois, como lembrava o ex-presidente Lula, nosso objetivo é um “choque de inclusão social”, para o que é necessário a modernização e melhoria da gestão no sentido do fortalecimento do planejamento.

Atualmente, o Brasil já possui a Lei dos Consórcios Públicos, promulgada em 2005 e regulamentada em 2007, sob os governos do ex-presidente Lula, com Marina ainda na gestão. A lei e o decreto consolidaram a experiência dos consórcios como um arranjo institucional para facilitar a cooperação, a gestão associada de serviços e políticas públicas, buscando escapar das soluções pontuais e isoladas de cada município, desafio cada vez maior do desenvolvimento.

Para construir a coordenação de políticas e evitar os sobreamentos, assim como potencializar a ação pública nas regiões e territórios, o Comitê de Articulação Federativa - CAF foi instituído pelo Decreto nº 6.181/2007, também no governo Lula (com Marina na gestão), como instância de diálogo entre a União e os municípios para, de forma participativa, nos três níveis de governo, construir consensos em torno de uma agenda pública comum. O CAF compõe-se de 18 representantes das três entidades nacionais municipalistas - a Associação Brasileira de Municípios(ABM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) - bem como 18 órgãos federais afins aos principais dilemas municipais.

Em 2013, já sob o mandato da presidenta Dilma, foi construído nos 26 estados e no DF os Fóruns de Gestores [de órgãos] Federais, dos que atual nos estados, como superintendências da Caixa, BNDES, Banco do Brasil, universidades federais, rede tecnológica, Eletronorte, SUDENE, SUDECO, SUDAM etc; delegacias do Ministério do Desenvolvimento Agrários, do IBAMA, entre outros. O Fórum é um instrumento de articulação entre Governo Federal, estados e municípios autorizados pela portaria 08/2013 da Secretaria de Relações Institucionais e já conta com 1.507 gestores federais envolvidos em todo o país. Ele visa potencializar e agilizar processos quanto às atividades que envolvam questões dos estados e dos municípios. Ele está baseado na Portaria nº 08/13, em consonância com o Decreto nº 6.005/2006 - misto da obra federalista de Lula e Dilma, portanto - que instituiu o Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos (SASF).

Em abril de 2013, a presidenta, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, lançou o programa Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADTs), que visam à articulação dos PPAs Federal, estaduais e municipais de forma que as visões estratégicas, os objetivos e as metas desses planos sejam convergentes, construindo as sinergias federativas necessárias para o alcance de objetivos e metas comuns, potencializar o impacto positivo das intervenções e evitar ações sobrepostas. Ao todo, o Programa contou com a adesão do Distrito Federal e mais 20 Estados.

Outra iniciativa similar foi o apoio à elaboração e gestão de inéditos Planos Plurianuais Territoriais Participativos com os consórcios públicos intermunicipais multifinalitários (os que gestam e imple-

mentam todas as políticas públicas e tem como foco o desenvolvimento territorial). Em dezembro de 2012, o Consórcio do ABC paulista lançou o primeiro PPA regional do Brasil em toda a história. Em outubro de 2013, foi firmado acordo de cooperação técnica entre o Governo Federal e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) para a transferência de tecnologia e conhecimento para alcançar até 30 consórcios intermunicipais multifinalitários brasileiros.

O que está em questão agora, diante do novo ciclo de desenvolvimento que anuncia a presidenta Dilma é a coordenação federativa, alicerçada no planejamento territorial e participativo. E o caminho é envolvendo os atores políticos concretos: governadores, prefeitos, bancadas federais, órgãos federais nos estados e não idílios sobre a melhor forma de se promover o desenvolvimento local. Com os Planos Plurianuais obrigatórios para todos os entes federados, esta estratégia contribui para otimizar a obtenção de recursos federais, permitindo aos envolvidos captarem políticas adequadas a seu planejamento e às necessidades de seus territórios, além de mobilizar conjuntamente seus respectivos orçamentos, ampliando sobremaneira a capacidade de investimento.

Em síntese: construir território a território, politicamente, por meio de um instrumento de planejamento estratégico, integrador e amplo, pactos federativos adequados a dar conta dos desafios apontados no início do artigo:

- Fazer o Estado ofertar o bem público de forma eficiente, como direitos sociais a que têm acesso todos os cidadãos em cumprimento com suas obrigações, como é o caso da atenção à saúde, à educação, à cultura, entre outros;
- O aprofundamento do sistema de proteção social, que necessariamente ampliava o escopo da ação do poder público, com a ampliação dos direitos sociais e substituição da visão contratual da seguridade social por uma visão mais ampla de direito universal à cidadania, tendo o Estado como garantidor de condições mínimas de renda, saúde e educação;
- Ofertar os bens sociais de acesso coletivo, que são aqueles bens universais, cujo consumo é não excludente necessariamente oferecido no território;
- Aperfeiçoar o federalismo fiscal, a gestão descentralizada mais democrática, com efetiva mais capacidade de identificar as demandas sociais locais e com maior controle social;
- Converter a competição entre entes federados por quantidades ótimas de indivíduos e a provisão adequada de suas demandas de bens públicos em cooperação e coordenar a pulverização dos centros decisórios da oferta dos bens públicos de modo a propiciar melhor atendimento às demandas sociais apresentadas, extravasando o limite territorial do município, favorecendo a melhoria na eficiência dos gastos públicos em todos os níveis de governo;
- Transformar a dimensão continental do Brasil de obstáculo para o estudo de suas particularidades e compreensão mais profunda dos processos que ocorrem em seus municípios, em um ativo do desenvolvimento indo da pactuação político-social, nos três níveis de governo, nos dois poderes em fase primeira ao processo de estudo de soluções;

- Converter a compreensão de que o espaço e a paisagem não são instâncias passivas no processo socioespacial e organizar este “ativismo” em torno destes “mini” pactos territoriais para a coordenação do desenvolvimento.

Este processo também cria um outro patamar para o monitoramento federativo integrado do planejamento-comando-controle-execução das políticas públicas, reduz o espaço da corrupção por um controle social nos três níveis de governo e em torno de compromissos e pactos públicos e estratégicos e se coordena com potencialidades inovadoras advindas, por exemplo, do Orçamento Impositivo (emendas), e da nova legislação dos royalties do petróleo e dos rendimentos do Fundo Social do Pré-Sal.