

Alejandro Angel Tapias

**Federalismo Fiscal, Endividamento Público e
Descentralização: A Experiência Comparada
de Brasil e Colômbia**

Belo Horizonte, MG
UFMG/Cedeplar
2008

Alejandro Angel Tapias

**Federalismo Fiscal, Endividamento Público e
Descentralização: A Experiência Comparada de Brasil
e Colômbia**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Economia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Gonzaga Jayme Júnior

Belo Horizonte, MG
Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
Faculdade de Ciências Econômicas - UFMG
2008

Folha de Aprovação

A mis papás Luis Alberto y Gloria (In memoriam), con inmensa gratitud porque han sido para mí ejemplo constante de vida.

A todos aquellos que me han asumido y sentido a lo largo de estos años como a un hijo...

Tía Leo y Tío Álvaro, Jaime y Doris,

Rafa y Sumercé, Pacho y Martha y

Luz Helena y Gonzalo

Cantares
de Antonio Machado
(Fragmento)

Caminante, son tus huellas
el camino y nada más;
caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.

Al andar se hace camino
y al volver la vista atrás
se ve la senda que nunca
se ha de volver a pisar.

Caminante no hay camino
sino estelas en la mar...

AGRADECIMENTOS

Esta é a hora certa de fazer uma pausa no caminho e refletir. Refletir sobre tudo aquilo que construí até agora. Aos poucos estou descobrindo o economista que existe em mim, ainda estou tentando construí-lo. Não foi fácil, nada fácil.

Felizmente contei com a ajuda de muitas pessoas que fizeram com que esse aprendizado fosse muito enriquecedor tanto pessoal como profissionalmente, fazendo com que esta etapa da minha vida fique guardada na minha memória com orgulho y gratidão para todos aqueles que estiveram presentes nela.

Tal vez a pessoa que mais contribuiu para esse feito foi meu orientador Frederico Gonzaga Jayme Júnior quem desde o começo teve a paciência necessária para lidar comigo e me incentivou para que seguisse os caminhos que finalmente tomei. Ele soube direcionar as minhas reflexões (e até meu português), fazendo com que eu ficasse cada vez mais ciente do economista e conseguisse combiná-lo com o politólogo.

Agradeço ao povo brasileiro que através de sua injusta carga tributária mantém centros acadêmicos de excelência, que permitem que cidadãos de outros países sejam tratados como se fossem brasileiros, em igualdade de condições e sem discriminação. Também sou grato pela bolsa que recebi durante o segundo ano de Mestrado por intermédio do CNPq no âmbito do Programa Estudante Convênio – Pós Graduação – PEC-PG – e que me permitiu ter mais liberdade financeira.

Ao CEDEPLAR meu sentimento de imensa gratidão por ter me acolhido e aceitado apesar de tudo. Ao corpo de professores e funcionários, especialmente da Secretaria da Pós – Graduação, que fazem deste centro um dos melhores do Brasil. Aos alunos, que se transformaram em amigos, que também me receberam carinhosamente: Raimisson, Harley, Eduardo, Vicente, Roberto, ecn2006, ecn2008, Maira e muitos outros...

Naturalmente não poderia deixar de mencionar aos meus amigos da turma que compartilharam comigo esse dois anos de aventuras. Dentre eles, de maneira especial Tita e a República do Buraco (Tiago, Eder, Weslem e Wesley) que me receberam sempre com os braços abertos. Finalmente, Si e Ulisses, amigos que ajudaram nos momentos difíceis, que me aconselharam e sem os quais este Mestrado, sem dúvida,

não teria sido o que foi. O meu mais profundo agradecimento por estes anos de amizade que, espero não sejam os únicos.

À Tia Leo e sua família quem proporcionou as condições emocionais e econômicas para a feliz conclusão destes estudos não somente por ter aberto as portas da sua casa mas, também, por ter me acolhido como o filho que faz tudo de errado mas que nem por isso deixa de ser um filho. O quê teriam sido estes dois anos sem os papos com o Tio Álvaro. Sem o Ric com sua amizade e sua hospitalidade no Rio. Sem a Re e o Ro que me receberam como o irmão caçula. À Lu que foi sempre muito carinhosa e prestativa comigo. À Baixinha que me ensinou, sem saber, a tarefa de ser tio, embora eu saiba que sou seu primo. Não posso deixar de mencionar a Avó Tereza que me acolheu como um neto, sempre serei grato por esse recebimento que me fez lembrar o carinho da abuela Matilde.

A mi papá que me enseñó a descubrir mi propio camino y a transitar por él con serenidad, manteniendo siempre el paso firme, sin titubear, seguro de mi mismo. Sin esas enseñanzas no habría sido posible llegar hasta aquí. A mi mamá, siempre conmigo.

A Jaime y Doris porque estuvieron ahí cuando mas los necesité. A Adriana, Mona y Mono por ser mis hermanos mayores. A Cata por recordarnos lo linda y frágil que es la vida.

A mis amigos Gonzalo, Marce, Juanjo, Felipe, Juanpa, Julián, Juan Carlos, Alejo, Caro, Roro, Luzma y a todos aquellos que a través de todos estos años hicieron que este camino estuviera lleno de alegrías y esperanzas.

Finalmente pero no por eso menos importante a Margarita que tuvo mucha paciencia en estos años de separación y a la que le debo mucho. Tanto, que quizá las palabras no sean suficientes.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI 5 – Ato Institucional No 5.

ANIF – Associação Nacional de Instituições Financeiras.

ARO – Antecipação de Receitas Orçamentárias.

Banrep – Banco de la República.

CMN – Conselho Monetário Nacional.

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira.

CSLL – Contribuição Sobre o Lucro Líquido.

DCL – Dívida Consolidada Liquida.

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.

FGTS – Fundo de Garantia de Tempo de Serviço.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

FPE – Fundo de Participação Estadual.

FPM – Fundo de Participação Municipal.

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

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

GNC – Governo Nacional Central.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ICM – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias.

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.

ISI – Industrialização por Substituição de Importações.

ISSC – Impostos sobre Serviços e Comunicações.

IST – Imposto sobre o Transporte Rodoviário.

IUEE – Imposto Único sobre Energia Elétrica.

IULCLG – Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos.

IUM – Imposto Único sobre Minerais.

IVA – Imposto ao Valor Adicionado.

IVC – Imposto sobre Vendas e Consignações.

LBC – Letras do Banco Central.

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

NBI – Necessidades Básicas Insatisfeitas.

Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

PIB – Produto Interno Bruto.

PIS – Programa de Integração Social.

PND II – II Plano Nacional de Desenvolvimento.

RCL – Receita Corrente Líquida.

RCLA – Receitas Correntes de Livre Alocação.

RCN – Receitas Correntes da Nação.

SGP – Sistema Geral de Participações.

SUS – Sistema Único de Saúde.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS. UMA ANÁLISE DA TEORIA E DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÔMICA	22
2.1 Sistema Político e Descentralização	23
2.1.1 Paradigmas	23
2.1.2 Descentralização.....	28
2.2 O Orçamento.....	31
2.3 A Dívida.....	35
2.4 Conclusão	39
3 A DÍVIDA COMO PRINCIPAL ARTICULADOR DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: O CASO DO BRASIL CONTEMPORÂNEO.....	42
3.1 Antecedentes	42
3.2 O financiamento subnacional durante o regime militar.....	46
3.3 A nova Constituição: um reinício nas relações intergovernamentais?	53
3.4 Tendências recentes	58
3.4.1 Municipalização.....	58
3.4.2 Lei de Responsabilidade Fiscal.....	61
3.5 Conclusão	65
4 A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO NA COLÔMBIA: ENTRE A ESTABILIDADE E A AUTONOMIA.....	67
4.1 Antecedentes	67
4.2 A Reforma Constitucional de 1968.....	72
4.3. Constituição de 1991.....	79
4.4 A explosão da dívida pública.....	82

4.5 Os anos pós-reformas	90
4.5.1 A situação dos governos subnacionais	91
4.6 Conclusão	94
5 A EXPERIÊNCIA COMPARADA DE BRASIL E COLÔMBIA	97
5.1 Primeiras formulações das relações intergovernamentais	97
5.2 As reformas da década de 1960: Descentralização ou desconcentração?	102
5.2.1 Federalismo e descentralização	102
5.2.2 Endividamento	106
5.3 Reformas constitucionais e suas conseqüências	108
5.3.1 Federalismo e Descentralização	108
5.3.2 Endividamento e (des)estabilização	111
5.4 A recentralização	117
5.4.1 Reconcentração de recursos	117
5.3.2 Consolidação institucional da recentralização	120
6 CONCLUSÃO	124
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	131

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 3.1 – RELAÇÃO DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA – DCL/ RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL – PARA OS ESTADOS BRASILEIROS APÓS A LRF	64
TABELA 4.1 – SALDO TOTAL DA DÍVIDA DO GNC COMO PERCENTAGEM DO PRODUTO INTERNO BRUTO - PIB. MILHÕES DE PESOS COLOMBIANOS CORRENTES. 1967 – 1993.....	78
GRÁFICO 4.1 – DÍVIDA TOTAL DO GNC 1905 – 2003 (% DO PIB). 1905 – 2003	83
GRÁFICO 4.2 – DÍVIDA INTERNA VERSUS EXTERNA DO GNC (% DO PIB). 1905-2003.....	83
TABELA 4.2 – RECEITAS TOTAIS DO GNC 2005 – 2006. PESOS COLOMBIANOS CORRENTES	95
TABELA 5.1 BRASIL: CARGA TRIBUTÁRIA E A DIVISÃO FEDERATIVA, 1960 – 2006 (PERCENTAGENS).....	109
TABELA 5.2 BRASIL: RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, 1988 – 2006. (% DO PIB).....	119

RESUMO

A presente dissertação de mestrado trata o tema das relações intergovernamentais no Brasil e na Colômbia a partir de uma perspectiva comparada. O objetivo é estudar o papel do endividamento nos processos das relações intergovernamentais em cada um dos dois países, tendo como referência os processos de mudança constitucional levados a cabo em ambos os casos estudados. Inicialmente, faz uma aproximação teórica sobre as relações intergovernamentais e sua estreita relação com a configuração dos sistemas políticos e econômicos próprios dos Estados – Nação, dando especial ênfase aos principais instrumentos de política econômica, quais sejam, o orçamento como organizador dos gastos, e a dívida como distribuidora intertemporal dos recursos.

Com esse panorama teórico, então, busca-se analisar o processo das relações intergovernamentais brasileiras e colombianas tiveram ao longo de cinco décadas, compreendidas entre a década de 1960 e a de 2000, tendo como elo o papel da dívida nos desenvolvimentos institucionais que incluíram, no meio do período em questão, a redação de novas Constituições.

Embora tenham sido idealizadas como instrumentos de transformação das relações intergovernamentais, as respectivas Constituições não conseguiram modificá-las no sentido esperado. Além do que, apesar do entusiasmo gerado por esses processos de abertura democrática, a dinâmica das relações intergovernamentais rapidamente retornou ao padrão mantido até então em cada um dos casos objeto dessa comparação.

A perspectiva comparativa permite estabelecer alguns desafios enfrentados por ambas as sociedades, entre os quais se destacam, o papel cada vez mais marginal exercido em termos de políticas públicas pelos níveis intermediários de governo, isto é, os estados brasileiros e os departamentos colombianos. No entanto, também existem oportunidades de cooperação entre os níveis de governo para implementar políticas públicas que integrem as fortalezas de cada um deles.

Palavras-chave: relações intergovernamentais, Brasil, Colômbia.

ABSTRACT

This Master's dissertation studies the intergovernmental relations in Brazil and Colombia, from a comparative perspective. The objective of the research is to study the role that the debt had in the processes that the intergovernmental relations had in both countries aforementioned, having as reference, the constitutional change occurred in both of them. In the first place, it does a theoretical approach to the intergovernmental relations and the strong link with the political and economic systems of the Nation – States, making special emphasis in the core instruments of economic policies, such as, the budget as an expenses organizer and the debt as an intertemporal distributor of resources.

With such theoretical frame, it seeks to analyses the process that the Brazilian and Colombian intergovernmental relations had for the five decades between 1960 and 2008, having as the core, the role that the debt had in the institutional developments that included within the period, new Constitutions.

Even if these processes had been idealized as instruments of transformation of the intergovernmental relations, the respective Constitutions did not modify these in the expected dimension, and, despite of the enthusiasm generated by this democratic openness, the dynamic of the Brazilian and Colombian intergovernmental relations returned rapidly to the patterns that previously ruled such relations.

The comparative perspective allows to establish some common challenges faced by both societies, with special emphasis, in the increasingly marginal role of the intermediate level governments, Brazilian states and Colombian departments, in the public policy process; nevertheless, it also exists cooperation opportunities among the different governments of all levels in order to implement public policies that uses the strengths of each of them.

Keywords: Intergovernmental relations, Brazil, Colombia.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é a comparação do papel da dívida dos governos subnacionais nos processos de consolidação da descentralização, levados a cabo no Brasil e na Colômbia, dentro das iniciativas de reforma constitucional que aconteceram no final da década de 1980 – 1988 – no caso do Brasil, e no começo da década de 1990 – 1991 – no caso da Colômbia.

Essa é a hipótese que norteará a presente dissertação, qual seja, a de que a dívida, como modificador intertemporal da partilha de recursos ao interior de um Estado, influenciou os processos das relações intergovernamentais no Brasil e na Colômbia, no marco de reformas de amplo escopo. Esse fato levou a uma redefinição no sentido de promover novas dinâmicas e novos atores ao interior dos respectivos sistemas políticos. A partir de uma análise comparativa, busca-se identificar similaridades e diferenças nesses processos, as quais permitam compreender as relações intergovernamentais de uma forma abrangente, desligando a discussão da caracterização já tradicional de partilha de receitas tributárias.

A crise dos anos 1970 começou a modificar as relações políticas e econômicas sobre as quais tinha sido fundamentado o pacto entre o capital e o trabalho cuja instituição protetora e promotora era o *Estado do Bem-estar* ou *Welfare State* característico das economias centrais do pós-guerra. Entretanto, na periferia do capitalismo em geral, e na América Latina em particular, essa crise teve sua manifestação nas dificuldades enfrentadas pela região, principalmente, no *front* externo, com a piora dos termos de intercâmbio e o fechamento dos mercados de crédito, fundamentais para obter os recursos necessários para a ação estatal na promoção do desenvolvimento, que obrigou as economias periféricas a mudar radicalmente suas estruturas políticas e econômicas vigentes à época.

Nesse marco, a descentralização apareceu como uma solução plausível. Na medida em que o Estado-Nação perde espaço de atuação, os governos subnacionais surgem como estruturas políticas mais adaptadas aos desafios de uma economia mundial que

privilegia regulação escassa e pouca capacidade institucional por parte dos atores estatais, como uma medida necessária para que o mercado auto-regule as relações de produção e de acumulação.

Essa importância relativa que os governos subnacionais adquiriram, porém, se deu de maneira diferenciada no âmbito nacional e regional, situação que, no entanto, permitiu viabilizar as reivindicações de amplos setores das sociedades latino-americanas que se encontravam à procura de maiores espaços políticos em sistemas políticos fechados, a maioria das vezes ditatoriais, como grupos alternativos de poder.

Nesse cenário, a discussão sobre as relações intergovernamentais surgiu como um tema importante na agenda acadêmica, toda vez que se buscaram justificativas e marcos teóricos que permitissem uma compreensão ampla do novo fenômeno, que era vivenciado de um modo geral por todas as economias ao redor do mundo, sem importar se eram estas capitalistas centrais ou periféricas ou do antigo socialismo real.

Assim, a discussão acadêmica e teórica sobre as relações intergovernamentais começou com o problemático conceito de descentralização, termo que era usado amplamente pela então nascente ortodoxia neoclássica para designar tudo e qualquer processo de redefinição das relações intergovernamentais ao interior de um Estado – Nação, dando-se excessiva ênfase às relações Estado – Mercado como o núcleo dessas “novas” relações intergovernamentais.

Nesse sentido, adquire importância o estudo sistemático dos processos que aconteceram na região para compreender de forma abrangente as problemáticas que atravessaram as motivações específicas que levaram à implementação do que, naquele momento, chamou-se de descentralização, que acabou mudando radicalmente o quadro das relações intergovernamentais após quase quatro décadas de reformulações. Adicionalmente, essas mudanças não foram as únicas que aconteceram nesse lapso de tempo, com o que a política de descentralização se entrelaçou com outras reformas e desafios enfrentados pelas sociedades latino-americanas.

Entretanto, deu-se uma ênfase ao âmbito fiscal das relações intergovernamentais, o que colocou no centro da agenda a partilha de recursos econômicos administrados por cada uma das esferas de governo. A partilha de recursos não somente chegou a ser

estritamente tributária como também conseguiu chegar a espaços menos específicos das relações intergovernamentais como o endividamento. Dado que a dívida é uma forma de distribuir intertemporalmente a execução orçamentária, com o passar do tempo, o endividamento se converteu em um grande problema para a dinâmica das relações intergovernamentais.

Embora não sejam processos que coincidam cronologicamente na problemática do endividamento como articulador das relações intergovernamentais, o caso brasileiro e o colombiano são plausíveis de serem comparados, na medida em que enfrentaram desafios similares no que se refere à dinâmica das relações entre os governos centrais e os governos subnacionais.

Do ponto de vista metodológico, um estudo mais contundente do método comparativo em ciências sociais permite a construção do marco geral do exercício comparativo aqui proposto, em concordância com os pressupostos metodológicos necessários à realização deste exercício.

Sartori (1991) assinala que um dos requisitos fundamentais do método comparativo é a definição do que é comparável e até que ponto é comparável. São perguntas muito importantes, na medida em que não se está frente ao exercício de comparação mais simples no qual a similaridade se dá de alguma forma como dada, por exemplo, quando as unidades a serem comparadas pertencem à mesma categoria. No presente caso, em particular, a similaridade não está presente na definição formal, mas, sim, apesar dela. Isto é, juridicamente a Colômbia é uma república unitária, e Brasil é uma república federativa, fato que não impede a comparação.

No marco da presente dissertação, a comparação entre Brasil e Colômbia se dá devido ao fato de os dois países atravessarem processos de descentralização das relações intergovernamentais no transcurso da década de 1980. Fato que, paralelamente aos processos de democratização no Brasil e à abertura parcial do sistema político na Colômbia, permitiu a redação de novas Constituições que permitiram mudar, pelo menos formalmente, as relações entre entes subnacionais e entre estes e os governos centrais.

O Brasil e a Colômbia são comparáveis como países de América Latina que, no âmbito de processos de abertura dos seus sistemas políticos, redefiniram o marco das relações intergovernamentais, visando maior autonomia para os governos subnacionais. No desenvolvimento desses processos, também reescreveram suas respectivas Constituições, configurando, aparentemente, novos padrões de relacionamento entre os diferentes níveis de governo.

Por outro lado, Sartori (1991) nos adverte que é possível cair num erro muito comum que é a perda de limites dentro do universo da comparação, o que nos leva a considerar como comparável o incomparável¹. Esta situação geralmente nasce de várias posturas, (quase) todas suscetíveis de serem adotadas no marco de um trabalho de comparação, no qual as unidades a serem comparadas, não pertencem à mesma categoria *per sé*.

As possíveis fontes de erro, segundo o mesmo autor, são o paroquialismo, a classificação errada, o gradativismo e a elasticidade dos conceitos.

O paroquialismo se refere à aplicação de conceitos únicos, criados na medida do problema que se pretende estudar, sem levar em consideração os desenvolvimentos que estudos gerais já fizeram sobre o tema particular da pesquisa em questão.

No marco desta dissertação, embora seja esta uma pesquisa localizada e restrita somente a dois países, utilizam-se categorias que se encontram delimitadas pela teoria econômica (Prud'Homme e Shah, Marx, Keynes, etc) e política (Weber, Hamilton, Elias, etc) que, deve-se alertar, não consideraram os países objeto desta pesquisa para a criação dos

¹ Sartori (1991. p 36-37) fala do *cachorro – gato* assim “Sempronio ha llegado por fin a su disertación (...). Se le repitió hasta el cansancio que su tesis debe ser original y que debería girar en torno a una o más hipótesis. Sempronio investiga los gatos; pero ¿cómo se hace para ser original estudiando los gatos? Piensa y piensa y elige el perro-gato; y su hipótesis es que todos los perros-gatos emiten el sonido miau, miau. Su director de tesis dice ‘interesante’, y una fundación contribuye con 100.000 dólares para la investigación. Tres años después Sempronio reaparece, más bien deprimido. La hipótesis, admite, no ha sido confirmada: es verdad que muchos perros-gatos emiten el sonido miau, pero otros muchos no lo hacen. En cualquier caso, dice Sempronio, en el curso de la investigación se me ha ocurrido una hipótesis alternativa: todos los perros-gatos emite el sonido bau, bau. Pasan otros tres años, se gastan 100.000 dólares más, y nuevamente la hipótesis es refutada: es verdad que muchos perros-gatos hacen bau, bau; pero otros muchos no lo hacen. Sempronio está desesperado, y su director se siente incómodo, no sabe qué mas sugerir. Al final le aconseja interpelar al oráculo de Delfos. Sempronio llega a la caverna por la noche, y el oráculo se sentía cansado. (...) Lo escucha y movido por la piedad le dice: amigo mío, te diré la verdad sin velos; la simple verdad es que el perro-gato **no existe**”

conceitos respectivos. Ao contrário, os países adotaram conceitos de forma rudimentar para adaptá-los às realidades de suas sociedades.

A classificação errada, por sua parte, produz categorias que abarcam unidades de análise muito heterogêneas que fazem com que a própria classificação perca sentido, porque simplesmente, não identifica as particularidades de cada unidade de análise, já que, em princípio, uma classificação se estabelece para fazer com ela uma abstração das características que permitem identificar a unidade de análise em questão.

De forma complementar, o gradativismo implica que os conceitos sobre os quais estaria se baseando esta comparação não permitem entender as diferenças latentes no presente exercício, devido a que estas são diferenças de grau, mas, não fundamentais para a análise, e, portanto, constituem um *continuum* onde não fica claro qual é o limite específico de cada categoria utilizada.

Se no marco da presente pesquisa se argumenta que existiam conceitos que podem ser considerados como parte de um *continuum*, não implica necessariamente que não se entendam as diferenças existentes entre os conceitos típico-ideais². Contudo, aceita-se que ditos conceitos somente constituem uma referência na análise das realidades sociais e que isso não impede a semelhança entre duas realidades aparentemente separadas conceitualmente³.

A elasticidade dos conceitos em que, devido a não serem muito claras quais as especificidades de cada um, leva a confusões que não permitem avanços, porque todos os conceitos facilitam, dada sua elasticidade, caracterizar todas as realidades passíveis de análise. Cai-se, assim, no que o próprio Sartori (1991) identifica como “una noche posthegeliana en la cual toda la zoología está constituida por vacas grises”.

A consciência do autor a respeito do risco que alguns conceitos representam à possibilidade de se cair na noite *póshegeliana*⁴, fez com que a eleição das categorias

² Com conceitos típico – ideais, faz-se referência a Weber (2004).

³ Para agregar ao argumento sem prejudicá-lo, a Colômbia está colocada em terceiro lugar, depois de Argentina e Brasil, em termos de despesas feitas pelos governos subnacionais. (ALESINA; CARRASQUILLA; ECHAVARRIA, 2000).

⁴ Essa possibilidade está representada pela não identificação de diferenças importantes em fatos determinados, devido à pouca clareza com que se definem do ponto de vista teórico as

analisadas, fossem relevantes, não somente do ponto de vista teórico mas, também, do ponto de vista das realidades que ambas as sociedades atravessaram, de modo a enriquecer a compreensão das duas unidades.

A presente dissertação está dividida em seis capítulos, sendo que o primeiro é a presente introdução. O segundo capítulo analisa a teoria da conformação dos Estados como construções históricas, que estabelecem uma série de regras e instituições tanto políticas como econômicas para o exercício do poder, no marco dos territórios por estes controlados.

O terceiro capítulo trata o caso das relações intergovernamentais brasileiras, ressaltando o papel que o endividamento subnacional teve nas mudanças que enfrentaram antes e depois da Constituição de 1988. Faz-se uma caracterização das particularidades das relações federativas na história brasileira que, ainda hoje, têm influência nas relações de poder entre as esferas governamentais.

O papel do governo militar na dinâmica das relações intergovernamentais é frisado no capítulo terceiro, uma vez que, nesse período, criaram-se situações específicas que influenciaram por ação ou por omissão as relações entre as esferas de governo após as reformas constitucionais. Da mesma forma, procura-se estudar o surgimento de novos atores facilitado pela Constituição o que configura um novo momento das relações entre os membros da federação brasileira.

O quarto capítulo, então, trata das relações intergovernamentais na Colômbia, onde o Governo Central é o principal ator político, uma vez que coordena e possui a maior parte dos recursos políticos e econômicos, embora formalmente tenham se implementado políticas destinadas a aumentar os recursos políticos e econômicos dos governos subnacionais. Como consequência dessa dinâmica, existiram preocupações por parte das elites centrais de que certas políticas que buscam outorgar autonomia aos governos subnacionais gerem, em determinado momento, situações de instabilidade macroeconômica e política principalmente.

realidades objeto de estudo. Cai-se numa espécie de escuridão que se identifica com a filosofia de Friedrich Hegel, que definiu a realidade social como uma dialética permanente entre tese e antítese que engendram uma síntese, que a sua vez, é uma tese de um processo superior, não diferenciando claramente uma realidade de outra, porque tudo faz parte do mesmo processo.

Essa preocupação permeia até hoje as relações intergovernamentais colombianas. Inclusive permitiu ao Governo Central, mesmo após a constitucionalização da autonomia subnacional, retomar a administração dos recursos que tinha cedido no marco de reformas estruturais. Também porque, junto com outros fatores exógenos, causou um aumento no endividamento do Governo Central, justificando uma nova série de reformas conducentes a uma recentralização de recursos como uma forma de resolver-lhe a crise fiscal.

O quinto capítulo procura fazer uma comparação entre as relações intergovernamentais brasileiras e colombianas e o papel que a dívida jogou nas políticas implementadas e nas estratégias que cada um dos atores do sistema político seguiu para obter ganhos, tanto em recursos econômicos como políticos. Tem-se, naturalmente, como variáveis de comparação as relações intergovernamentais em cada caso e o papel que a dívida desempenhou nos sucessivos desenvolvimentos que ocorreram no período de análise.

Finalmente, as conclusões destacam, em parte, o novo quadro das relações intergovernamentais, enfatizando os novos atores que hoje têm relevância e que antigamente não a tinham. Também se mencionam os possíveis desafios que as relações intergovernamentais podem vir a enfrentar num futuro, tanto de forma particular ao interior dos seus respectivos sistemas políticos, como desafios comuns, reforçando, assim, a similaridade dos processos políticos nos dois países objeto desta dissertação.

2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS. UMA ANÁLISE DA TEORIA E DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÔMICA

Este capítulo tem por objetivo entender, do ponto de vista teórico, a conformação dos Estados como construções históricas que, no marco de um território por eles controlado, estabeleceram relações intergovernamentais como a melhor forma de exercer o poder. Fato que se deu por meios políticos e econômicos, contando com instrumentos específicos para tal, os quais, simultaneamente, condicionam as próprias relações intergovernamentais.

Primeiramente será feita uma discussão sobre o surgimento e posteriores desenvolvimentos das principais correntes de compreensão das relações intergovernamentais. Em seguida, far-se-á uma análise dos conceitos de orçamento e dívida pública como espaços de relacionamento entre os atores políticos e econômicos no marco dos Estados e, portanto, fundamentais para entender as relações intergovernamentais.

De forma geral, para os propósitos da presente dissertação, aceita-se a definição adotada por Max Weber (2004, p 529) que define o Estado como:

“...uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos.”

Dessa forma, o Estado se consolidou em diversos territórios e sociedades, mas, conservando sempre os elementos anteriormente assinalados, os quais, em consonância com as particularidades sociais, permitiram a criação de instituições que facilitavam o relacionamento entre os diferentes atores presentes em cada sociedade.

Assim, surge o desafio de estabelecer quais as competências que cada um desses atores deve ter. Desta forma, e segundo particularidades históricas, consolidam-se padrões de

relacionamento entre esferas de governo, que se referem à forma como cada Estado decide exercer o monopólio da força no marco do território por ele controlado, como já visto na citação prévia.

A relação entre os governos Centrais e Regionais tem se desenvolvido de maneiras diferentes nas diversas sociedades modernas e, por isso, acredita-se que essa relação obedece a processos específicos das sociedades em que surge, respondendo de formas diferentes aos desafios enfrentados por elas. Desafios esses que estão em consonância com a história e as características inerentes a cada país ou momento histórico e que, portanto, se uma comparação é pretendida, deve ser feita levando em conta essas idiosincrasias das sociedades objeto de comparação.

2.1 Sistema Político e Descentralização

2.1.1 Paradigmas

Dentro das funções que foram absorvidas e centralizadas pelo Estado estavam, entre outras, a criação de um exército que tivesse o monopólio da força, uns funcionários pagos que estivessem encarregados da administração de justiça e, finalmente, o monopólio da arrecadação de impostos, visando possuir os meios materiais de administração. (WEBER, 2004).

Esse processo, longe de ser unidirecional e carente de conflitos, teve duas vertentes principais de desenvolvimento histórico: por um lado está o caso clássico francês que, através da implantação da monarquia absoluta de direito divino, conseguiu, com Henrique IV, ter um monopólio efetivo dos instrumentos anteriormente elencados, para posteriormente consolidar a força que o poder central teria nas instituições políticas francesas (ELIAS, 1990).

Além da tradição francesa, também se encontra a tradição anglo saxônica, que está dividida em dois grandes exemplos de constituição de Estado e da distribuição do poder entre os diferentes membros da sociedade. A tradição teve um papel fundamental na consolidação da distribuição e das regras do exercício do poder. Contrário à experiência francesa, o processo britânico aconteceu ao longo de cerca de quinhentos anos, e

influenciou o desenvolvimento constitucional norte-americano que, com a promulgação da Constituição Federal em 1789, criou uma nova forma de entender e distribuir o poder no marco de uma sociedade moderna.

A grande contribuição que o constitucionalismo norte-americano fez, no sentido de organização estatal, foi a concepção federal na qual o poder vinha dos entes territoriais que, soberanamente, decidiam renunciar a alguns direitos, mas ganhavam em autonomia em outros campos (HAMILTON; MADISON; JAY, 1943). A distribuição do poder e, no caso específico dos recursos, vinha de baixo para cima, em contraposição ao esquema de distribuição descrito anteriormente para o caso francês, em que o poder emana de cima.

Dessas duas grandes experiências (anglo-saxônica e francesa) nascem os conceitos de regime e sistema políticos, em que cada um deles reflete a construção particular das regras de distribuição do poder. O regime político se refere à tradição francesa, na qual as mudanças institucionais se caracterizaram pela intempestividade e pela confiança na capacidade de manipulação das pessoas sobre as instituições e, logicamente, do poder da razão como instrumento de definição de prioridades sociais e de organização social. Nesse sentido, a noção de regime político foi associada às regras de distribuição do poder, que estão sendo utilizadas em determinado momento do tempo (VARGAS, 1999).

O sistema político faz referência à experiência britânica, na qual as mudanças são feitas por meio de processos de longo prazo (ELIAS, 1990), que dão uma perspectiva muito mais estrutural, dado seu prolongamento no tempo. A confiança, neste caso, foi depositada na tradição e na capacidade de uma instituição de perdurar no tempo e de ser aceita pela comunidade, como uma amostra de que ela apresenta vantagens para a sociedade que a adota. Devido a esse atributo, o conceito de sistema político foi associado às características estruturais da distribuição do poder numa sociedade determinada (VARGAS, 1999)⁵.

⁵ A distinção entre sistema e regime político, neste caso, é feita como instrumento de análise, no sentido de que tanto regime como sistema político fazem referência às normas, atores e práticas de distribuição do poder numa sociedade. Como Vargas (1999) propõe, sistema e regime políticos serão utilizados neste texto como conceitos equivalentes e intercambiáveis.

A distribuição do poder, então, se encontra caracterizada e permeada pelas características inerentes à sociedade na qual se estaria apresentando. Da mesma forma que a conformação das redes de poder presentes numa sociedade, a distribuição das competências e responsabilidades dos diferentes atores políticos e econômicos também seriam atravessados por essas características.

A organização territorial, administrativa e econômica dos Estados modernos é uma dessas características e, portanto, obedece aos traços constitutivos que prevalecem na sociedade. No caso do federalismo, e seguindo a tradição anglo – saxônica, a autonomia e a possibilidade das comunidades pequenas se autogovernarem foram entronizadas como a principal característica da organização institucional norte-americana, criando assim o federalismo como forma de organização territorial e econômica apropriada às comunidades com tradição de autogoverno (HAMILTON; MADISON; JAY, 1943)⁶.

Não obstante, desenvolvimentos posteriores têm aportado no debate sobre a importância do federalismo:

“Como observou Friedrich (1968): ‘O federalismo não deve ser visto apenas como um padrão ou desenho estático, caracterizado por uma divisão de poderes entre níveis de governo determinada e exatamente fixada. O federalismo é também e, talvez, principalmente o processo [...] de adotar políticas conjuntas e de tomar decisões conjuntas sobre problemas comuns’ ” (COURCHENE, 2004. p 23).

Por outro lado, o caso francês e sua centralização do poder político numa autoridade como o Rei, Imperador ou o Presidente da República, foi decorrente das características de conformação do Estado francês, configurando assim o modelo típico-ideal de Estado centralista (ELIAS, 1990).

No entanto, a visão que a teoria econômica clássica e seus posteriores desenvolvimentos tiveram sobre a conformação do Estado diferiram enormemente da concepção política deste processo. A teorização que a economia faz do Estado não parte dos primeiros desenvolvimentos históricos deste, mas do papel desempenhado por esta instituição no

⁶ Esse processo de consolidação do federalismo na sociedade norte americana foi bastante problemático e cheio de conflitos (ZINN, 2003). No entanto, com o tempo, as comunidades foram adotando-o e, perto de 1800, boa parte da sociedade norte americana já tinha aceitado o sistema federalista. No entanto, o processo partiu da conformação da Confederação, isto é, inicialmente foi a união de unidades políticas independentes que decidem conformar uma unidade específica chamada de Federação. Esse processo contrasta com aqueles experimentados tanto pelo Brasil quanto pela Colômbia.

marco das crises que sofreu o mercado, como instituição fundamental para o sistema econômico de produção capitalista na segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX.

As questões fundamentais para o sistema econômico são a distribuição de recursos e a consequência que teriam diferentes partilhas desses recursos nas posições relativas entre os atores envolvidos no próprio sistema. Dessa forma, a instituição fundamental para entender o sistema econômico moderno é o mercado como o espaço para a realização da produção e da distribuição dos recursos disponíveis no marco das sociedades modernas.

Assim, a posição relativa dos atores nos respectivos sistemas é o elemento fundamental que define a consolidação ou transformação de instituições como o Estado e o mercado; além da relação entre elas próprias.

A relação entre o Estado e o mercado é da maior relevância, na medida em que a teoria econômica do século XX enfatizou o problema do papel que cada uma das instituições, anteriormente mencionadas, tinha na distribuição dos recursos econômicos disponíveis às sociedades, estabelecendo desafios importantes no marco das relações entre elas.

Com a crise da primeira metade do século XX, o papel que até então era desempenhado pelo mercado, como a instituição que alocava da melhor maneira possível os recursos foi posto em xeque, com a consequente intervenção do Estado. Esse fato desencadeou uma série de tentativas de explicação dos limites e dos motivos pelos quais essa intervenção se dava (AFFONSO, 2003).

Nesse sentido, a teoria econômica estabeleceu os parâmetros que deveriam guiar a intervenção do Estado no mecanismo do mercado, condicionando a ação do primeiro às situações que foram caracterizadas pela própria teoria como “falhas de mercado” (AFFONSO, 2003).

Dessa forma, a teoria econômica em geral, e Musgrave e Musgrave (1980) em particular, entenderam que o federalismo era simplesmente uma das formas de lidar com as falhas de mercado, ao dividir as funções entre vários níveis de governo que atuavam de forma simultânea. Dessa suposição, e levando em conta que a economia deveria se preocupar com a alocação, distribuição e estabilização do produto, a

discussão do federalismo se reduz à melhor forma de distribuir competências para cumprir as funções que a economia teria nas sociedades (SILVA, 2005).

Para o exercício das funções de alocação, distribuição e estabilização, o que importava realmente eram as características do federalismo fiscal que regulariam os aspectos de alocação dos recursos, influenciando a obtenção do equilíbrio de Pareto, como a forma mais eficiente de distribuir recursos numa sociedade.

Fica evidente então a disparidade entre as concepções que, por um lado, a teoria política teria sobre o Estado como um ator social e, por outro, o que a teoria econômica considera sobre esse ator no marco das relações com o mercado, como a instituição fundamental do sistema econômico. No entanto, é necessária a compreensão destas duas esferas, na medida em que as instituições não se reduzem exclusivamente a uma destas.

Uma aproximação que a teoria econômica tentou fazer do problema da relação entre o mercado e o Estado foi a corrente teórica conhecida como “Neo-Institucionalismo” que se autodenomina como um desdobramento da teoria econômica neoclássica, mas, questiona o papel onipotente do mercado como regulador incondicional da economia e introduz o Estado como a instituição que deve cumprir esse papel em particular. Contudo, essa intervenção do Estado deve de ser feita por meio de “instituições” representadas na forma de regras que condicionam e regulam os mecanismos de mercado promovendo, inclusive, a atuação do próprio Estado no marco dessa lógica (AFFONSO, 2003; OLIVEIRA, 2007).

Nesse sentido, é importante esclarecer que para o Neo-Institucionalismo o papel das instituições no âmbito das políticas públicas é reduzir os custos transacionais que se dão devido a diferença nos “gostos” dos agentes que tem como consequência assimetrias de informação existentes entre esses, delegando às instituições o papel de cristalizador desses “gostos” expressados pelos agentes (AFFONSO, 2003).

As relações intergovernamentais são um dos casos em que as duas esferas se encontram mais profundamente relacionadas. Cria-se, assim, a necessidade de compreender os problemas surgidos no marco dessas relações, tanto desde os aspectos políticos quanto desde os aspectos econômicos, com o objetivo de entender de forma ampla os desafios que a dita problemática implica.

2.1.2 Descentralização

Como no caso dos conceitos de regime e sistema políticos, a centralização e o federalismo são resultado de processos políticos particulares que respondiam a necessidades e características das sociedades onde surgiram. Contudo, fazem referência ao padrão de organização política e social da sociedade, tanto do ponto de vista social, como econômico.

A descentralização surge, assim, como um conceito político que pretende inserir-se no meio dos dois modelos típico-ideais: por um lado o federalismo, e pelo outro, o sistema completamente centralizado. Essa caracterização não pretende diminuir a qualidade do debate em torno do problema federalismo –centralização, esquematizando as categorias da análise, mas, sim, enriquecê-lo com um esforço analítico para dar conta de um fenômeno que tem se mostrado confuso e problemático⁷.

O conceito de descentralização surgiu inicialmente no marco da teoria econômica dominante, como uma forma de explicar a divisão de competências entre distintas esferas de governo para prover da maneira mais eficiente os serviços públicos aos cidadãos de um país ou de uma jurisdição. Assim, a teoria econômica definiria a descentralização como no meio de um *continuum* entre centralização – descentralização (AFFONSO, 2003).

Apesar de o conceito de descentralização ter surgido como uma redução das especificidades do modelo federal no interior da teoria econômica, aqui se tenta fazer um resgate do conceito nas suas dimensões políticas e econômicas mais amplas. Entende-se a descentralização como um conceito multidimensional que é útil para entender as relações intergovernamentais nos seus aspectos políticos e econômicos como complexas realidades sociais.

A respeito da descentralização, pode-se dizer que:

“...é um conceito multidimensional, multifacetado. Ela não pode ser reduzida a uma relação simplista, como a relação entre os gastos dos

⁷ Como foi dito anteriormente, o conceito de modelo típico-ideal é tomado de Weber (2004) e nesse sentido se faz a distinção entre os modelos típico-ideais e as realidades concretas das sociedades.

governos subnacionais e os gastos totais do governo (o assim chamado coeficiente de descentralização dos gastos), ou à razão entre impostos subnacionais e impostos totais (o assim chamado coeficiente de descentralização fiscal). Não podemos negar que se tratam de dimensões importantes da descentralização, mas ela é muito mais do que isso, pois envolve um grande número de regras, instituições, constrangimentos, mecanismos e práticas inter-relacionadas, as quais, além disso, estão em constante mudança ao longo do tempo” (PRUD’HOMME & SHAH, 2004. p 63-64).

Não se trata, então, de definir um grau de descentralização, mas, sim, a identificação das características das relações de assimetria entre os diferentes níveis de governo. Essa assimetria pode ter esferas de ação diversas que sejam complementares e inter-relacionadas, e que possam ser contrapostas, de modo que dificilmente se poderia fazer uma caracterização mais precisa, dada a grande heterogeneidade de padrões de relacionamento existentes no mundo⁸.

Como sugere o título do capítulo de Prud’Homme e Shah (2004), a descentralização é um processo cheio de detalhes que obedecem a necessidades das sociedades que a adotam, visando à solução de problemas particulares, tanto no espaço como no tempo, e que, portanto, não pode ser mensurado “objetivamente” no sentido tradicional do termo, porque tais tentativas de mensuração estariam desconhecendo a existência de outras dimensões a serem levadas em conta, e que um número não consegue capturar.

A descentralização deve ser classificada e identificada pelos distintos tipos que a caracterizam e a compõem: administrativa, política e fiscal (NORRIS, 2008). Também deve ser diferenciada da desconcentração que é caracterizada como o processo no qual uma autoridade delega uma competência determinada numa instituição que ainda está sob seu mandato. Tal instituição, portanto, não possui autonomia para definir suas obrigações e que regularmente se constitui sem pessoa jurídica, em contraposição à descentralização, na qual aqueles que receberam as competências possuem pessoa jurídica e, portanto, não dependem das decisões de outras autoridades (COLÔMBIA, 1995).

⁸ Como exemplo, estão os casos referidos em Rezende e Oliveira (2004) entre os quais estão Bélgica, Espanha, Alemanha, Canadá e Brasil, como casos tratados de maneira específica em capítulos separados, e a análise que Courchene (2004) faz de Austrália e Estados Unidos além de Alemanha e Canadá.

A descentralização administrativa, então, é a forma na qual as responsabilidades e as decisões passam para os níveis subnacionais de governo, promovendo dessa forma a autonomia e o autogoverno. Conservam, porém, a subordinação política com respeito às outras autoridades que pertenceriam a outros níveis, já que a decisão política é conservada naqueles mais altos (COLÔMBIA, 1995; NORRIS, 2008).

A descentralização política também obedece a processos democráticos, nos quais as regiões pediram, em determinado momento histórico, uma maior autonomia para resolver seus problemas particulares (PRUD'HOMME & SHAH, 2004)⁹, tomando forma de descentralização territorial, onde não só as responsabilidades pertencem aos níveis de governo regionais, como também as decisões políticas são tomadas por estes (COLÔMBIA, 1995).

Já a descentralização fiscal surge como um corolário da descentralização política, na medida em que permite a materialização das decisões adotadas pelas autoridades regionais, ao mesmo tempo em que a condiciona, dado que as decisões políticas devem ser correspondidas com a capacidade econômica de colocá-las em prática. Tanto a renda quanto as receitas estão em mãos dos governos que seriam usuários de recursos, isto é, os impostos que são arrecadados em seus territórios são inteiramente decididos pelas autoridades territoriais, obedecendo assim a critérios locais (NORRIS, 2008).

Além disso, deve se ressaltar que a descentralização fiscal não é necessariamente subsidiária da descentralização política ou administrativa, mas é um elemento fundamental para a consolidação dessas últimas. Em muitos casos, a pessoa jurídica obtida pelas entidades territoriais não possui um correlato econômico que impede a materialização dos objetivos primordiais da descentralização.

Esse aspecto é de particular importância, na medida em que os impostos são cobrados por diferentes níveis de governo, fazendo com que exista a necessidade de criar instituições que tenham por objetivo distribuir entre as esferas os recursos arrecadados pelos impostos. Impõem-se, dessa forma, relações de assimetria entre estas, dependendo de quem possua maiores competências na arrecadação.

⁹ Os autores fazem referência ao fato de que a descentralização foi um imperativo político nas sociedades nas quais surgiu.

No sentido de compreender de forma ampla, tanto da teoria econômica como da teoria política, é importante caracterizar a descentralização como o processo no qual as instituições políticas e econômicas de diferentes níveis de governo de um Estado estão se relacionando, nas esferas política, econômica e institucional, referindo-se ao grau de autonomia que têm umas com às outras, nas competências que cada uma delas possui e na possibilidade de agir e reagir frente a pressões de suas contrapartes¹⁰.

A tentativa de entender a descentralização e o federalismo como um fenômeno, tanto político quanto econômico, evidencia-se na conceituação que combina os aspectos definidores das relações políticas e econômicas que comportam as relações intergovernamentais.

Então, a descentralização, isto é, as relações de poder que estão implícitas entre as esferas de governo, é mais um elemento a ser considerado dentro da elaboração da política econômica, na medida em que influi nos fluxos de recursos entre elas. Quer sejam estes fluxos de cima para abaixo (ex. transferências tradicionais), ou de baixo para cima (ex. arrecadação por delegação), determinando a partilha desses recursos entre esses atores.

Nesse sentido, é importante considerar quais são os principais aspectos para entender os recursos com os quais conta o setor público (como um todo e cada nível de governo por separado), e como esses recursos são mobilizados, além das consequências desses movimentos no processo de descentralização.

2.2 O Orçamento

O orçamento se constituiu historicamente em uma instituição que permite administrar os recursos materiais com os quais o Estado exerce suas funções. No entanto, o papel que essa instituição desempenhou ao longo do tempo foi mudando com a concepção

¹⁰ Com possibilidade de agir e reagir, pretende-se dar conta das relações de resistência e dominação que existem numa relação de poder entre dois sujeitos, que se desenvolvem numa situação estratégica complexa como as definidas por Foucault (1977, p. 123) assim: "el poder no es una institución, no es una estructura ni una fuerza de la que dispondrían algunos: es el nombre que se le da a una situación estratégica compleja en una sociedad dada". Contudo, se usados, esses conceitos poderiam tirar o foco da discussão que se pretende propor aqui.

específica das relações entre o Estado e o mercado, entendidas essas como instituições centrais nos sistemas políticos e econômicos da modernidade (OLIVEIRA, 2007).

O processo político que permitiu a criação do orçamento como instituição foi percorrido pelas sociedades ao longo de vários séculos. Assim, desempenhou diversos papéis no que se refere à relação entre a dimensão econômica como aquela referida aos recursos materiais disponíveis na sociedade e a dimensão política desta como aquela que se refere às relações de poder.

Segundo Oliveira (2007), o embrião do orçamento surgiu com a assinatura na Inglaterra da Carta Magna em 1215. Na modernidade, o processo orçamentário foi se consolidando com as revoluções liberais ocorridas na Inglaterra em 1648 e 1688, nos Estados Unidos em 1776 e na França em 1789. Não surgiu simultaneamente com as revoluções, contudo, sem elas, a instituição orçamentária não teria se consolidado como um dos elementos mais importantes que relaciona as esferas política e econômica.

A forte associação entre o processo de consolidação do orçamento como instituição política e econômica e as revoluções liberais da modernidade, é decorrente das motivações que foram expostas como as justificativas desses processos. Uma das principais é a cobrança de impostos de forma arbitrária por parte do Estado aos outros atores sociais.

Após as respectivas revoluções, as sociedades se viram na necessidade de estabelecer os parâmetros que guiariam, não somente a cobrança dos tributos, mas também a forma como eles seriam utilizados, dado que os regimes depositos pelos processos revolucionários não justificavam nem esclareciam a forma como os recursos tributários eram gastos. Esse é o papel fundamental do orçamento.

O papel do orçamento então é estabelecer quem paga os tributos e a forma como os recursos tributários serão utilizados nas funções que o Estado cumpre ao interior das sociedades. Dado que sua elaboração deixou de ser um processo sujeito às arbitrariedades de soberanos para ser um processo no qual mais atores sociais participavam da sua elaboração, principalmente através do poder legislativo, abriu-se a possibilidade para que esses atores influíssem na partilha de recursos (OLIVEIRA, 2007).

Dessa forma, no orçamento estão consagradas as prioridades no sentido de que certas funções recebem maior atenção decorrente da maior quantidade de recursos recebida e que outras funções não recebem. Assim, o orçamento reflete as relações de poder existentes ao interior da sociedade e do próprio Estado.

Estabeleceram-se princípios básicos para o normal funcionamento do processo orçamentário que regulamentam em certa medida quais os limites que o orçamento como instrumento deve respeitar para desempenhar sua função de forma coerente.

Esses princípios são os de unidade, totalidade, universalidade; o princípio do orçamento bruto; o princípio de anualidade; não afetação de receitas; discriminação e especialização; exclusividade; clareza, publicidade e exatidão da peça orçamentária (OLIVEIRA, 2007).

Os princípios, então, buscam que a sociedade conheça de forma clara e exata os objetivos político-econômicos que se pretendem atingir por meio da execução orçamentária. Busca-se então saber a forma como os recursos econômicos do Estado são gastos.

No entanto, o processo orçamentário modificou-se ao longo do tempo com a mudança que sofreu o papel do Estado no marco da teoria econômica e as mudanças pelas quais passaram as sociedades modernas. Tais transformações exigiram da instituição orçamentária adaptar-se às novas circunstâncias, inclusive sacrificando alguns dos princípios sobre os quais deveria operar normativamente (OLIVEIRA, 2007).

Essas mudanças levaram a teoria econômica à discussão sobre a existência ou não de equilíbrio entre os recursos que constituem receitas e àqueles que são despesas. Por um lado, estavam certas escolas de pensamento econômico, hegemônicas até então, que se preocupavam com as ineficiências que a execução orçamentária causaria no mercado¹¹. Tais escolas buscavam que os recursos do Estado (tanto receitas como despesas) não interferissem na alocação de recursos materiais que o mercado desenvolveria de forma natural, sendo uma condição *sine qua non* a existência de equilíbrio entre receitas e despesas (OLIVEIRA, 2007).

¹¹ Este seria mais um ponto na discussão entre o mercado e o Estado como as instituições fundamentais dos sistemas políticos e econômicos da modernidade.

O poder executivo adquiriu cada vez mais um papel predominante no manejo do processo orçamentário, na medida em que o papel do Estado na sociedade foi crescendo com o intuito de proteger os cidadãos das instabilidades inerentes ao mercado. Os âmbitos de ação cresceram e se multiplicaram, tornando cada vez mais complexo o orçamento como instrumento de comunicação entre o poder político e os cidadãos. Perdeu-se, assim, um dos seus objetivos fundamentais: que os cidadãos conhecessem a forma como os recursos que eles aportam ao Estado são utilizados (OLIVEIRA, 2007).

Com as crises do mercado da primeira metade do século XX, a escola keynesiana considerou que o novo papel do Estado deveria ser cumprido sem importar a observância do princípio do equilíbrio. Muitas vezes, esse princípio estabelecia uma rigidez que o impedia de desempenhar esse papel de forma eficaz, o que implicou a aparição do gasto público e da dívida como instrumentos de política econômica.

A inclusão da dívida e do gasto público como instrumentos de política econômica, permitiu a vinculação de uma quantidade maior de recursos no mecanismo de partilha, dado que o Estado não teria que se limitar àqueles que provêm da arrecadação tributária na busca do equilíbrio orçamentário.

O orçamento não foge do seu papel de instrumento de política econômica e, muito pelo contrário, fortalece seu papel como um intermediário adicional nas relações políticas e econômicas da sociedade, inclusive na dinâmica da descentralização como processo político e econômico.

Os governos subnacionais tentam então se posicionar da melhor maneira possível para obter vantagens, não somente em termos de repasses diretos por parte do Estado central, mas também de ações que promovam o desenvolvimento de mercados específicos neles, e, ao mesmo tempo, fortalecer suas posições nas relações de poder implícitas no marco da descentralização. Esse processo político se dá no âmbito do poder legislativo, onde cada um deles tem seus representantes que definem os valores dos montantes respectivos no orçamento.

Dessa forma, o orçamento como instrumento de política econômica concentra o papel de depositário das partilhas de recursos existentes entre os atores sociais que são

considerados pelo Estado como relevantes nas relações políticas e econômicas na sociedade.

2.3 A Dívida

Como já se apontou aqui, o processo de definição de partilha de recursos obedece não somente a critérios econômicos, como também a critérios políticos, situação que estenderia este tipo de condicionantes à administração do déficit e da dívida. Nesse sentido, os atores tentam se posicionar da melhor maneira possível no cenário de maiores recursos a serem partilhados.

Esse posicionamento é decorrente do fato de que esses instrumentos foram considerados como uma ferramenta de atuação do Estado no marco de uma economia de mercado. A dívida então é contratada com o objetivo de atuar de forma efetiva numa atividade que se considera socialmente prioritária¹². No entanto, o tratamento que a teoria econômica tem dado, ao longo dos anos, à dívida como objeto de estudo mudou, segundo as expectativas e os problemas que em torno dela se configuraram (OLIVEIRA, 2007).

A teoria econômica clássica considerou que a dívida constitui uma consequência de uma administração deficiente das contas públicas. O Estado, em seu papel de Estado mínimo, somente precisava arrecadar impostos que cobrissem as despesas necessárias para que cumprisse seu papel de instituição política e deixasse o mercado como instituição econômica, isto é, como aquela que melhor distribui e aloca recursos materiais entre os membros da sociedade.

A dívida foi considerada como uma ferramenta a serviço do Estado, de forma explícita¹³, como argumento central dentro da teoria econômica com o surgimento das

¹² Esta atuação pode ser feita através de subsídios tributários ou transferências diretas de recursos aos atores que se considerem importantes no marco das relações econômicas e políticas ao interior da sociedade. Por exemplo, subsídios tributários para setores industriais, ou preços subsidiados de determinados bens.

¹³ Marx (1971. p. 872 apud OLIVEIRA, 2007. p 210) teria escrito sobre a dívida: "... a dívida pública, cujas origens vamos encontrar na Idade Média, em Gênova e Veneza, apoderou-se de toda a Europa durante o período manufatureiro. Impulsionava-a o sistema colonial com seu comércio marítimo e suas guerras comerciais. O regime de dívida pública implantou-se primeiro na Holanda. A dívida do Estado, ou seja, a sua venda – seja ele despótico, constitucional ou republicano – imprime sua marca à era capitalista. A única parte da riqueza nacional que é

idéias keynesianas, no momento em que a crise econômica afincou-se no centro do capitalismo sem dar sinais de desaparecer por obra da mão invisível.

Como já foi dito anteriormente, o argumento central de Keynes para justificar a contratação de dívida por parte do Estado, baseia-se em que o mercado não aloca de forma eficaz os recursos materiais das sociedades e, por conseqüência, não garante de forma permanente a máxima utilização dos fatores produtivos (OLIVEIRA, 2007).

Devido à existência de momentos nos quais o mercado não aloca recursos eficazmente, o Estado é o encarregado de promover, através de ações como a contratação de dívida, a utilização de fatores produtivos que o mercado não utilizou e que o levam a obter níveis baixos de renda e de emprego (OLIVEIRA, 2007).

Outra justificativa para a contratação de dívida é que, se o governo utiliza a tributação como meio de financiamento em momentos de crise, essa estratégia poderia causar um efeito multiplicador da própria crise, porque estaria impedindo a utilização desses recursos como capital produtivo ou como parte da demanda agregada ou investimento e, portanto, reforçando-a (REZENDE, 1983).

Com a diferença existente entre os níveis de capacidade produtiva instalada e os da demanda efetiva, a estratégia que o Keynes propõe é a de injetar no sistema econômico poder de compra novo por meio do incremento de gastos do Estado, financiados através da emissão de moeda, buscando cumprir um papel anticíclico na alocação de recursos do mercado.

Surge então a pergunta sobre quais seriam os mecanismos que se deveriam adotar para pagar a dívida. A resposta que o próprio Keynes oferece é que a recuperação da atividade econômica, e com ela da demanda efetiva, causaria um aumento na arrecadação de impostos que permitiria captar os recursos necessários para pagar os encargos da dívida (OLIVEIRA, 2007).

No entanto, o uso descontrolado da dívida muitas vezes, não para promover atividades econômicas ou para implementar uma política anticíclica, causou uma crise

realmente objeto de posse coletiva dos povos modernos é... a dívida pública. (...) o crédito público torna-se credo do capital. E o pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, é substituído pelo de não ter fé na dívida pública."

inflacionária que na década de 1970 provocou inflação e desemprego, relação que não estava prevista na Curva de Phillips tradicional.

A utilização, por parte dos governos dos Estados na segunda metade da década de 1960 e a primeira da década de 1970, da relação descrita anteriormente, de forma desmedida, ao tentar explorar seus resultados de uma forma mecânica e simplista, fez com que, de maneira sucessiva se tentasse subir a inflação como uma forma de diminuir o desemprego, sem tentar entender de forma muito mais específica quais seriam os outros fatores que também pudessem influenciar a diminuição deste.

Assim, o uso desmedido e ingênuo de certas medidas de política econômica causou efeitos que até esse momento nem eram considerados possíveis no marco da teoria econômica, fazendo com que se buscasse uma nova explicação para esses fenômenos. Esse novo desafio significou um novo discurso na compreensão das relações entre o Estado como instituição política e o mercado como instituição econômica.

Com a crise do paradigma keynesiano, surgiu o argumento, baseado na teoria econômica neoclássica, das expectativas racionais, que vê a dívida pública como uma ineficiência alocativa que coloca sérios riscos para a reprodução do sistema econômico, isto é, para o crescimento econômico e para a estabilidade monetária (OLIVEIRA, 2007).

A teorização feita sobre a razão pela qual a contratação de dívida por parte do Estado não teria utilidade alguma para incentivar o crescimento da atividade econômica, é conhecida como equivalência ricardiana. Essa hipótese, levantada por Barro (1974), argumenta que os agentes, ao serem racionais, conseguem prever que o endividamento decorrente de um subsídio tributário implicará mais tarde um aumento de impostos. Portanto, geram a poupança necessária para pagar esses aumentos, do qual decorre que o financiamento do Estado com impostos é economicamente equivalente a ser financiado com dívida.

Essa hipótese implicava que qualquer tentativa de promover a atividade econômica, através de diminuição de impostos ou endividamento para promover determinada ação de política econômica era totalmente inútil, na medida em que os agentes antecipariam dita ação e não reagiriam com aumentos no consumo ou uma maior produção.

As principais hipóteses para que o argumento da equivalência ricardiana se mantenha é que os agentes tenham acesso irrestrito ao mercado de capitais, informação perfeita, e que os próprios agentes tenham uma trajetória de consumo estável e predefinida para ser incorporada às condições de alocação de recursos após o endividamento governamental.

Do ponto de vista das relações entre o Estado e o mercado, a virada que implicou essa nova visão teórica foi radical, devido a que o argumento central é que qualquer atuação do Estado com o objetivo de promover atividade econômica seria totalmente supérflua. Os agentes o antecipariam, o que implica uma volta às concepções anteriores nas quais o Estado não deveria participar do mercado.

No entanto, para o momento em que a hipótese anteriormente analisada foi lançada, os estoques de dívida, acumulados por vários Estados no mundo inteiro, representavam um desafio muito grande em termos de ações de política. Assim, a solução teórica para essa situação foi a consideração da sustentabilidade da dívida que seria uma variável que afetaria a taxa de juros, na medida em que, se o Estado dá sinais de que não conseguirá pagar os encargos financeiros, a taxa de juros aumentaria, dado que o risco cresceria da mesma forma (OLIVEIRA, 2007).

Assim, novos desenvolvimentos teóricos que seguem a linha do valor presente têm como ponto fundamental a possibilidade de contratar dívida infinitamente, com o objetivo de pagar as dívidas contratadas previamente. Ou, num horizonte finito, saldar todas as dívidas através da geração de superávits primários recorrentes com os quais a dívida vai ser paga pouco a pouco.

Para que a hipótese de equilíbrio de valor presente se cumpra, a dívida do período corrente deve ser igual ao valor presente de todos os superávits futuros, e a condição para que isso aconteça é que o crescimento da dívida deve ser mais lento que o crescimento da taxa de juros (ROCHA, 2005).

Adicionalmente, a dívida em que pode incorrer o Estado também pode ser contratual, que é decorrente de transações comerciais; ou financeiras, realizadas pelo Estado e que implicam o pagamento de recursos como contrapartida aos serviços ou recursos de capital recebidos; finalmente, a dívida mobiliária, que se compõe de títulos que o Estado

emite no mercado financeiro quando necessita recursos num determinado prazo pré-estabelecido (OLIVEIRA, 2007).

Desta forma, os instrumentos de política econômica dos quais dispõe o Estado, entre outros, configuram as ferramentas com as quais este participa no mercado como um ator social que tenta promover as iniciativas que são consideradas socialmente prioritárias.

2.4 Conclusão

É importante assinalar que as considerações feitas aqui sobre a participação do Estado como ator político dentro do mecanismo do mercado, não levam em conta a divisão do próprio Estado em diversas esferas, tal como foi descrito na primeira parte do presente capítulo. Muito pelo contrário, boa parte das aproximações teóricas feitas pela economia tratam o Estado como uma entidade monolítica que atua de forma unificada e sem contradições, em oposição às considerações que a teoria política faz desse que somente em poucas correntes de pensamento se considera o Estado monoliticamente.

A dívida pública também é um espaço de relacionamento entre as esferas de governo, de forma similar àquela que representa o orçamento. No entanto, no cenário da dívida existem características particulares deste instrumento que fazem com que ela represente um ponto importante na dinâmica das relações intergovernamentais.

À diferença do que ocorre com o orçamento, no qual cada esfera possui seu próprio orçamento por direito próprio, a dívida contratual e mobiliária, geralmente, necessita do aval de uma esfera superior, uma vez que os agentes econômicos consideram que o avalista possuiria melhores condições de honrar o pagamento das dívidas. Isso implicaria de fato uma assimetria considerável no marco das relações de poder existentes entre as diversas esferas de governo.

Assim, os respectivos governos utilizam sua possibilidade ou não de se endividar como um instrumento de pressão sobre os outros níveis de governo, na medida em que o acesso à dívida garante um maior fluxo de recursos no curto prazo que poderiam modificar também a relação de poder entre estes.

Além de certas dívidas de esferas inferiores de governo precisarem de aval para sua contratação, na maioria das vezes são contraídas justamente com as esferas superiores, configurando assim complexas interdependências nas relações intergovernamentais, o que condiciona a dinâmica da descentralização à administração que os governos fazem da dívida.

É de particular importância a forma como os agentes que atuam do ponto de vista da lógica do público, o Estado, representado pelos governos central e os territoriais, posicionam-se de diversas formas frente ao mecanismo de mercado, fazendo uso dos instrumentos com os quais cada um deles conta.

Cabe agregar que diferentes concepções acerca da relação Estado – mercado podem conviver num cenário de múltiplos níveis de governo, mesmo se um nível em particular detém uma melhor posição nas relações intergovernamentais. Assim, dependendo da autonomia que cada esfera possua pode fazer uso das ferramentas de política a sua disposição no sentido que considere social e politicamente relevante no seu território.

Configura-se assim um cenário complexo no qual os atores podem ou não atuar de forma coordenada, dependendo de quais as prioridades que cada governo determina de forma autônoma, fazendo surgir a possibilidade de comportamentos não cooperativos. Por outra parte, é importante frisar a importância que as novas concepções sobre o papel do Estado que emergiram em esse momento, em particular o Neo-Institucionalismo, promovem dentro do marco da concorrência do mercado ações encaminhadas a condicionar as ações do Estado por meio de regras que configuram, parcialmente, um cenário de Estado mínimo que o impede de atuar de forma contundente ou, simplesmente, limita sua atuação às regras anteriormente instituídas.

A caracterização feita anteriormente não pretende ser, em momento algum, uma apologia ao mercado, muito pelo contrário, pretende entender a forma na qual o mercado é compreendido em sua inter-relação com o Estado, porém, de um ponto de vista crítico ao deixar em evidência as falências passíveis de serem cometidas quando se entende este como a instituição onipresente na sociedade, embora isto não signifique que também se considere importante para uma compreensão abrangente dos problemas sociais.

O comportamento não cooperativo consiste em que determinados níveis de governo, ao não atuarem coordenadamente para alcançar objetivos de política que podem ser mais benéficos para todos, mas que, no entanto, podem não lhes ser razoáveis no curto prazo, repassam todos os custos de suas ações para as outras instâncias governamentais, caso típico da guerra fiscal (CAVALCANTI & PRADO, 1998).

É claro que a descentralização como relação de poder entre níveis de governo é caracterizada pela diversidade de cenários que pode comportar, dependendo da forma como os atores que nela estão inseridos fazem uso de instrumentos a sua disposição. Aqui se procurou compreender dois dos principais instrumentos que configuram o principal arcabouço institucional político – econômico com que contam os governos, independentemente do nível ao qual pertençam.

Desta forma, existe uma interação entre as dimensões políticas e econômicas, na qual as reivindicações feitas por alguns atores no plano estritamente político, podem representar não somente melhores posições estratégicas nas relações de poder, mas também uma participação melhor na partilha de recursos econômicos ao interior do próprio Estado.

Nesse sentido, as experiências históricas mostram que importantes reivindicações políticas permitiram promover mudanças no sistema econômico de partilha de recursos materiais do Estado, modificando de forma radical as relações intergovernamentais nos momentos históricos em que as reivindicações foram atendidas.

Os estudos de caso que se pretendem analisar aqui são bons exemplos dessas interdependências entre as esferas políticas e econômicas.

3 A DÍVIDA COMO PRINCIPAL ARTICULADOR DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: O CASO DO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Como definimos anteriormente, as relações intergovernamentais comportam dimensões políticas e econômicas, nas quais os atores nelas envolvidos realizam ações para obter posições que lhes permitam ter acesso a mais e melhores recursos econômicos e políticos de modo a obter maiores ganhos nesses mesmos campos.

No Brasil, a interação entre os espaços políticos e econômicos da sociedade na formulação das relações intergovernamentais, condicionou seu desenvolvimento, devido à complexidade que essas relações implicaram e ainda implicam, na definição das políticas públicas.

3.1 Antecedentes

As relações intergovernamentais no Brasil têm demonstrado um padrão pendular no que se refere à maior ou menor descentralização nas competências tributárias e às atribuições que cada nível de governo detém no interior do ordenamento jurídico e político. Os sucessivos períodos de regimes autoritários são associados a centralizações, ao passo que aqueles democráticos a descentralizações (AFONSO, 1996).

Esse padrão é particularmente notório a partir de 1889, quando se apresentam mudanças significativas no ordenamento político brasileiro em várias ocasiões, que acabaram orientando os caminhos que as relações intergovernamentais assumiram em cada momento da história política brasileira recente, segundo a ordem política vigente (REZENDE & AFONSO, 2002).

O pêndulo das relações intergovernamentais no Brasil não é uma característica recente. É consequência da forma pela qual o poder político tem sido exercido ao longo da história brasileira, e, portanto, é de se esperar que essas características continuem a influenciar, ainda hoje, as relações intergovernamentais.

Primeiramente, a colonização de que foram objeto por parte de Portugal fez com que as colônias não tivessem comunicação alguma entre elas, não somente por falta de interesse econômico de comerciar entre elas, mas também porque o comércio das colônias era monopólio da coroa portuguesa. Dessa forma, quando a independência é decretada, apresentaram-se múltiplas revoltas que implicaram guerras entre o exército imperial e os rebeldes, que significaram esforços por parte do primeiro para conter a unidade nacional. Assim, é importante assinalar a importância que a figura do Imperador teve para a contenção desses intentos de secessão, permitindo a consolidação do território de dimensões continentais que o Brasil tem hoje. Ao contrário do que aconteceu na América hispânica, que vivenciou uma fragmentação do território anteriormente controlado pela coroa espanhola, nos territórios portugueses, a presença da Corte garantiu do ponto de vista simbólico e político a unidade territorial (REZENDE & AFONSO, 2002).

A centralização criou descontentamentos entre os estados, principalmente aqueles mais fortes economicamente, que levaram no final do século XIX à proclamação da República e à instauração de um sistema fortemente descentralizado, no qual o Presidente da República devia se submeter à política que os governadores determinavam em diversas matérias. Esse período também é conhecido como federalismo não cooperativo (competitivo ou dual) em que os estados politicamente relevantes, isto é, São Paulo e Minas Gerais fundamentalmente, impunham um pacto clientelístico aos outros estados para que estes exercessem sua soberania (JAYME JR, 1995).

Assim nasceu a associação entre descentralização e regime democrático em contraposição à centralização e regime autoritário. Dado que o movimento que proclamou a República pretendia uma maior autonomia para os estados mais desenvolvidos, uma forma de promover o projeto de república era exatamente fazer uma associação entre democracia e descentralização. Essa associação garantiu, durante aproximadamente quarenta anos, que os estados tivessem autonomia suficiente para impor tributos sobre o comércio exterior e sobre a produção que ocorria nos territórios correspondentes (REZENDE & AFONSO, 2002; SERRA & AFONSO, 2007).

As fortes desigualdades surgidas pelo desenvolvimento desigual do mercado interno fizeram com que as inconformidades com as condições de vida da população se somassem aos outros fatores que, em conjunto, permitiram a implantação da ditadura de Getúlio Vargas. Vargas centralizou boa parte dos poderes anteriormente destinados aos governos

estaduais no que se refere à tributação de atividades econômicas, devido a que, os impostos sobre o comércio interno e externo passaram à esfera federal, sem que, por isso, os governadores perdessem completamente o poder de tributação (REZENDE & AFONSO, 2002).

A revolução de 1930, que se deu simultaneamente com a crise econômica mundial e com a superprodução de café, permitiu que o Governo Federal criasse instituições que lhe possibilitaram participar de forma mais ativa nas questões de ordem econômica, que até então eram administradas pelas burguesias regionais, ligadas principalmente à produção cafeeira (LOPREATO, 2002). Possibilitou também na promoção da atividade produtiva em outros setores através do controle cambial, da criação de autarquias que tinham o objetivo de proteger esses setores (açúcar, sal, etc) e a fixação de tarifas para a eletricidade, entre outros (OLIVEIRA, 1991).

No entanto, o fortalecimento do Governo Federal *vis-à-vis* as elites regionais, não significou necessariamente que essas últimas perdessem a importância política e econômica. Isso fica evidente quando, ao entrar à administração dos complexos em crise, o Governo Federal defendeu a renda dessas elites, além de manter as competências tributárias dos governos estaduais, evidenciando a resistência que estas fizeram à imposição de políticas econômicas desde o centro (LOPREATO, 2002).

Paralelamente, as instituições tributárias que existiam antes da crise se mantiveram, implicando que a resistência das elites regionais à imposição por parte do Governo Federal de políticas econômicas, evidenciou-se na manutenção da maioria dos privilégios tributários que os estados detinham (LOPREATO, 2002).

Durante o período 1946 – 1964, o ressurgimento do Congresso como instituição política relevante se manifestou na crescente influência que as bancadas do Norte e Nordeste exerceram sobre a execução orçamentária e a utilização de recursos destinados a essas regiões. A tensão existente entre os diversos interesses regionais representados no Congresso foi contornada durante o Governo de Juscelino Kubitschek através da promoção da industrialização nas regiões Sudeste e Sul, e, simultaneamente, na manutenção dos privilégios das elites do Norte, Nordeste e Centro – Oeste.

Dessa forma, o padrão de desenvolvimento da economia brasileira foi reforçado ao fomentar atividades de alta produtividade nas regiões que, de fato, já tinham um grau de

desenvolvimento maior por concentrarem as principais atividades econômicas, fundamentalmente o café. Entretanto, nas regiões menos desenvolvidas, opta-se por perpetuar o sistema patrimonialista pré-moderno, característico de atividades de tipo extrativo. Obviamente, essa opção se faz como um meio para alcançar um objetivo maior, dado que, sem o apoio desses setores sociais representados no Congresso, a pretendida industrialização não teria sido levada adiante.

A liberdade dos estados na administração das políticas tributária e fiscal, tanto desenvolvidos quanto não desenvolvidos, foi aproveitada para promover a atividade econômica nos primeiros e para manter a estrutura de dominação nos segundos, usando recorrentemente recursos de dívida e aumentos nas alíquotas dos impostos administrados por ditas esferas (LOPREATO, 2002).

A implementação do Plano de Metas fez com que o Governo Federal se visse na obrigação de incrementar a eficiência na arrecadação dos recursos tributários – o que realmente aconteceu – e, paralelamente, incrementasse o uso de recursos provenientes de dívida, uma vez que, apesar do esforço tributário realizado, os pesados investimentos contemplados no Plano de Metas fizeram com que o recurso da dívida fosse indispensável para levar a término as obras contempladas neste (LOPREATO, 2002).

Do ponto de vista político, a opção pela dívida representava, também, a intenção de manter o apoio das elites regionais ao Plano de Metas, sempre que, se a distribuição de recursos tributários era discutida, a sobrevivência do Plano estaria comprometida. Esse é um exemplo claro das implicações que o orçamento como instituição política e econômica tem na partilha de recursos entre diversos setores da sociedade. É também exemplo do uso da dívida como instrumento de política econômica que busca promover determinadas atividades econômicas que são consideradas socialmente prioritárias pelas autoridades. Mais ainda, se os recursos tributários não satisfazem às necessidades de financiamento desses setores.

A estabilidade do pacto político construída durante o governo de Kubitschek, no entanto, foi perdendo coesão interna, devido fundamentalmente à concentração da produção que se criou durante esse período nas regiões que antigamente já a concentravam. Ajudado por uma estrutura tributária que privilegiava os estados produtores, também revelou as tensões

internas existentes na coligação de Kubitschek e, após o fim do seu mandato, as reformas no sistema tributário abriram-se caminho no Congresso (LOPREATO, 2002).

3.2 O financiamento subnacional durante o regime militar

A centralização efetuada pelo regime militar com o golpe de 1964 foi ambígua, devido ao fato de que, mesmo centralizando no Presidente da República as decisões de política econômica que anteriormente se concentravam no Congresso Nacional, os militares não prescindiram do sistema de alianças inter – regionais. Isto permitiu que os estados agissem com certa liberdade em termos de política tributária e fiscal, inclusive mantendo a possibilidade de mudar alíquotas dos impostos estaduais e financiar o gasto através de déficit fiscal (LOPREATO, 2002).

Essas concessões dadas aos governos subnacionais foram, em todo caso, de pouca importância do ponto de vista de volume de recursos, e, também, da liberdade que implicavam realmente para as elites estaduais. A reforma tirou a competência, anteriormente dos estados, de definir virtualmente qualquer taxa sobre uma variada gama de atividades. Essa decisão se deu com o intuito de racionalizar e organizar a tributação do país, mas, significou um duro golpe nas finanças estaduais, reforçando assim, o caráter centralizador das reformas.

Entre as reformas promovidas pelo regime militar nesses anos estiveram a criação do Banco Central e sua vinculação ao Banco do Brasil através da *conta movimento* que permitia a ampliação do crédito sem se sujeitar às normas do sistema financeiro no qual os recursos emprestados dependem da quantidade de recursos que o Banco consegue captar junto ao público para depois emprestá-los, configurando assim, a intermediação bancária (HORTA, 1981).

Assim, o financiamento do Governo começa a privilegiar o orçamento monetário, que não é mais do que um instrumento que permite ver o balanço previsto pelas autoridades monetárias para cada exercício, compreendendo várias contas entre ativos e passivos. Entre os ativos se contam os empréstimos ao Banco do Brasil, créditos a instituições financeiras, créditos a instituições não financeiras com recursos de fundos e programas, títulos e valores mobiliários, contas cambiais, operações especiais, um rubro chamado “Demais Contas”, entre outras. Já nos passivos não monetários, estão os recursos líquidos do

Tesouro Nacional junto às autoridades monetárias, recursos de fundos e programas, depósitos em moedas estrangeiras e outros depósitos. Finalmente está a base monetária que seria constituída pela diferença entre os ativos e passivos não monetários (HORTA, 1981).

O Item “Demais Contas” dos ativos tinha como elemento fundamental para a compreensão dessa problemática as Operações com o Tesouro Nacional Não Vinculadas à Execução Orçamentária. A importância que as Operações com o Tesouro Nacional Não Vinculadas à Execução Orçamentária adquiriram, deu-se porque se converteram no instrumento mais usado pelas autoridades para efetuar gasto fora do orçamento fiscal, isto é, sem passar pelo crivo do processo político de um orçamento tipicamente fiscal (HORTA, 1981).

A instituição do orçamento monetário não foi a única reforma financeira que o Governo Federal realizou. Ao contrário, adicionalmente, se criaram as poupanças compulsórias (Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS –, Programa de Integração Social – PIS –, Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP –, entre outros). Criou-se ainda o Conselho Monetário Nacional – CMN – que decidia sobre a crescente parcela dos gastos públicos representados no orçamento monetário. Juntos, poupanças e CMN formaram o conjunto de medidas que permitiram ao Governo Federal ter mais liberdade na condução da política econômica sem a necessidade de concertar com outros setores sociais, como teria de fazer no caso do uso do orçamento fiscal típico (LOPREATO, 2002).

Outra reforma fundamental no movimento de centralização do Governo Federal foi a reforma tributária que, apesar de deixar boa parte dos impostos nas mãos do Governo Federal, procurou manter a lealdade das elites regionais ao criar simultaneamente os Fundos de Participação tanto Estadual como Municipal (FPE e FPM respectivamente). Com isso, tentava contrabalançar a perda de autonomia dessas elites em matéria tributária, reforçando o caráter ambíguo do conjunto de reformas instituídas no período 1964 – 1968 (LOPREATO, 2002).

A alteração do antigo Imposto sobre Vendas e Consignações – IVC – para o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias – ICM – implicou uma queda das receitas dos estados, principalmente os menos desenvolvidos, em decorrência das novas bases sobre as quais se cobrava o imposto. O IVC era um imposto em cascata que se cobrava sobre o valor integral da transação, enquanto que, o ICM se calculava sobre o valor adicionado a cada

nova transação. Entretanto, como contrapartida, as alíquotas podiam ser estabelecidas pelos próprios estados com um teto de 18%, patamar onde os estados menos desenvolvidos se situaram tentando aumentar sua parcela de participação na arrecadação global.

Embora essas alterações promovessem melhoras na posição financeira dos estados, a obrigação de repassar recursos aos municípios deixou as finanças estaduais numa situação, no mínimo, instável, na medida em que o repasse aos municípios foi instituído de forma eficaz. Isso, ao contrário do que acontecia durante a vigência da constituição de 1946 que, embora previsse esse repasse, ele não era aplicado de forma rigorosa. Essa situação obrigou à criação dos FPE e FPM, como forma de dar resposta à situação em que tinham ficado os governos subnacionais. Também permitiu ao Governo Federal manter certo controle sobre a forma como os governos subnacionais aplicavam os recursos. Configurava-se assim, de fato, a centralização sobre os destinos da política econômica (OLIVEIRA, 1991).

Os municípios tiveram uma condição diferente àquela dos estados, uma vez que, embora tenham sofrido uma redução dos recursos tributários com as reformas da primeira metade da década de 1960, a disponibilidade de receitas tributárias após transferências aumentou. O mesmo aconteceu com a quantidade relativa de gastos realizados por dita esfera de governo ao longo das décadas de 1960 e 1970. Isto é, os governos estaduais foram os grandes perdedores das reformas estabelecidas no marco do regime militar (SERRA & AFONSO, 1991).

Dada a força que os governadores tiveram ao longo da história do Brasil, é compreensível que o governo dos militares que pretendia centralizar o poder, deixasse numa situação difícil as finanças estaduais. Evitou-se, assim, que o antigo poder exercido desde o comando dos estados representasse algum tipo de risco para o regime que estava se instaurando, e, com isso, consolidá-lo.

Com a crise política de 1968 e a instauração do Ato Institucional No 5 – AI 5 – a centralização tomou forma definitiva ao reduzir à metade os recursos destinados aos respectivos fundos, acabando de vez com a autonomia estadual. O aperto econômico e financeiro, com que tiveram que se defrontar os estados em decorrência da centralização tributária, foi contornado pelo uso de outras fontes de financiamento, principalmente a captação de fluxos financeiros provenientes de agências do próprio Governo Federal e

recursos de créditos externos, aumentando a esfera de influência deste sobre os gastos estaduais. Isto minimizou o raio de ação dos estados de acordo com as prioridades estabelecidas pelas autoridades centrais (LOPREATO, 2002; 1997).

Essa situação obrigou as autoridades estaduais a tentar expandir sua capacidade de alavancagem de gastos e de formação de capital mediante o fortalecimento do setor descentralizado das esferas estaduais e a criação de autarquias que conseguissem responder por uma parcela cada vez mais significativa dos gastos em detrimento do papel dos Tesouros estaduais (REZENDE & AFONSO, 1988; LOPREATO, 2002).

Foi no contexto de limitações financeiras para realizar gastos, devido à diminuição do poder de arrecadação por parte dos estados, e à procura de outras fontes de recursos que a relação dos bancos estaduais com os respectivos Tesouros se intensificou, permitindo o uso de recursos não fiscais provenientes de fontes federais e de financiamentos externos. Isso fez com que os respectivos bancos fossem os intermediários entre esses fluxos e o uso efetivo que os estados faziam deles (LOPREATO, 1997; 2002).

Esse movimento foi fundamental para a redefinição das relações intergovernamentais na segunda metade do século XX no Brasil. De fato, foi o mecanismo que os estados utilizaram para se sobrepor às limitações impostas pela esfera federal, conseguindo, inclusive, forçar o Governo Federal a recuar várias vezes em iniciativas que buscavam, não somente fortalecer a posição relativa deste último, mas também controlar os desequilíbrios econômicos que foram criados pela complexidade nas fontes de financiamento dos gastos dos governos estaduais.

Esse foi um elemento fundamental para entender o comportamento das finanças governamentais no Brasil e a decisão do Governo Federal de levar a cabo investimentos e gastos muito acima da sua capacidade tributária (o Plano de Metas no governo Kubitscheck e o II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND II – no governo militar). Tal comportamento gerou fraquezas na arquitetura financeira do Estado, deixando-o vulnerável às crises econômicas e políticas que surgiram nos cenários nacional e internacional.

A crise do petróleo significou sérios problemas para todas as esferas governamentais, uma vez que, dada a dependência dos governos subnacionais a respeito dos financiamentos vindos do Governo Federal, quando este último sofreu um estrangulamento de recursos

decorrente da crise, ao mesmo tempo, os governos subnacionais ficaram sem sua principal fonte de receita. Esse quadro configurou um dos poucos momentos no qual todas as esferas governamentais enfrentaram restrições de recursos similares (LOPREATO, 2002).

A decisão política do Governo Federal em diferentes momentos do tempo, de superar os limites de gasto através do endividamento, mostra a importância que a dívida como instrumento de política teria na definição, não somente das diretrizes de política, mas também, da alocação de recursos orçamentários no futuro. Obviamente, o que está por trás dessa aposta do Estado brasileiro representado pelo Governo Federal independente de quem fosse o chefe do Poder Executivo, é que os ganhos em produtividade e o crescimento decorrente desses aumentos permitiriam pagar os encargos da dívida sem que isso constituísse um ônus para a sociedade no futuro. Isto apesar da ligeireza com que certos governos serviram-se do recurso do endividamento sem levar em conta que no longo prazo os custos dessas operações deveriam ser pagos pelas gerações seguintes.

A descentralização administrativa permitiu a criação de numerosas autarquias e empresas, configurando assim uma administração indireta que se transformou na forma que encontraram os estados para contornar a crescente centralização de recursos decorrente da reforma tributária. Entretanto, o Governo Federal ainda mantinha um grau de controle considerável sobre os padrões de gasto, devido ao fato de que o financiamento adicional obtido pela administração indireta tinha como fonte principal dos seus recursos as agências do Governo Federal, que buscavam administrar o gasto de acordo com as prioridades por ele definidas. Assim, como fato decorrente da queda da poupança fiscal, o uso da dívida foi a melhor alternativa para sustentar os níveis de gasto tanto da administração direta como da indireta, o que, após a crise da dívida no começo da década de 1980, revelou a fragilidade desses arranjos ao aumentar o endividamento das administrações estaduais junto ao Banco Central (JAYME JR, 1995).

Os Tesouros estaduais fizeram um uso extensivo das relações simbióticas entre os bancos, a administração indireta e eles próprios para conseguir contrabalançar as dificuldades que enfrentou o setor público brasileiro como consequência do fechamento do sistema financeiro internacional, fonte pela qual se financiou por muito tempo (JAYME JR, 1995; LOPREATO, 2002).

A consequência dessa situação foi a precarização da situação patrimonial dos bancos estaduais, pois passaram a arcar com as crescentes dívidas em que incorreram os estados, não assumindo o pagamento desses compromissos através da venda de ativos, mas sim, financiando a rolagem da dívida dos seus próprios controladores. Com esse efeito, não conseguiram elevar a receita o suficiente para acompanhar o ritmo dos gastos, inclusive despesas de capital decorrentes do serviço da dívida (LOPREATO, 2002).

Dessa forma, os bancos estaduais se constituíram na saída que o setor público estadual, e em particular os Tesouros, encontraram para resolver a crise generalizada de financiamento do programa de investimentos e despesas correntes. Vale dizer, tornaram-se os braços financeiros das administrações estaduais, o que não corresponde com a lógica de acumulação de capital própria do negócio de intermediação financeira privado.

Essa crise da administração direta também foi vivenciada pela administração indireta, que era constituída pelas autarquias e empresas que, cada vez menos, respondiam às lógicas de reprodução do próprio capital dentro da lógica do mercado. Dependiam cada vez mais de recursos de origem fiscal, revelando assim o seu caráter de unidades que procuraram diminuir a limitação dos gastos orçamentários em períodos prévios, assumindo sua identidade como órgãos públicos (LOPREATO, 2002).

Foi nesse cenário que a transição à democracia começou, implantando uma dinâmica que foi um elemento definitivo na configuração do pacto federativo brasileiro, uma vez que o governo militar, com a crise do regime, aproveitou-se das características do federalismo para dar um novo respiro. Entretanto os processos políticos nos estados modelaram o resultado final da transição do ponto de vista político e fiscal (ABRUCIO & COSTA, 1999; ABRUCIO, 2000).

A transição à democracia foi um processo lento e imposto desde cima pelos militares, mas não por isso isento de problemas para o governo militar. Essa realidade é constatada com as relações deste último com os governos estaduais, antes e depois da abertura do regime durante o governo de Ernesto Geisel. Com as reformas de 1977, que deram às regiões menos desenvolvidas uma participação política maior do que o sudeste e sul, o Governo Federal pretendia garantir um maior raio de influência sobre as regiões que precisavam mais da sua ajuda, outorgando maiores recursos a elas por meio do incremento nas

transferências (FPE e FPM) com miras à eleição direta de governadores em 1982 (REZENDE & AFONSO, 2002).

O que estava sendo definido com as eleições para governadores e a conformação do Colégio Eleitoral que ia escolher o Presidente da República era a continuidade do regime militar e, portanto, o Governo Federal foi mais brando no estabelecimento das condições de financiamento dos estados onde o partido do governo tinha mais possibilidades de ganhar as eleições (LOPREATO, 2002).

Aqui fica evidente, mais uma vez, que a articulação entre a esfera política e a esfera econômica depende em boa medida das relações de poder presentes entre os membros da sociedade. O ajustamento das finanças estaduais, do ponto de vista econômico, era necessário, ao passo que, do ponto de vista político, não era possível, porque isso poderia pôr em risco os objetivos políticos que também eram perseguidos pelo Governo Federal.

O Governo utilizou seus instrumentos de política econômica para atingir objetivos claramente políticos, permitindo um relaxamento das condições de financiamento de alguns estados com problemas, visando obter vantagens na esfera política e prolongar assim a vida do governo militar.

O fato de ter sofrido uma derrota eleitoral nas principais cidades e regiões metropolitanas fez com que o governo militar tentasse compensar essa perda de poder pelo aumento do peso dos estados mais dependentes dele, acentuando ainda mais as assimetrias presentes nos padrões de desenvolvimento regionais (ABRUCIO & COSTA, 1999).

Esse movimento é de particular importância, porque os governadores recém eleitos negociaram as condições financeiras de renegociação das dívidas dos estados com o Governo Federal, a ponto de forçar o último a esquecer certas condições que poderiam ser caracterizadas como ideais do ponto de vista econômico (LOPREATO, 2002).

Os governadores têm sido atores fundamentais no sistema político brasileiro, que, durante os períodos autoritários já caracterizados, tiveram que ceder parte da autonomia que possuíam. Porém, com os períodos de democratização, incrementaram essa autonomia para setores que antigamente estavam fora do raio da sua influência, e, ao mesmo tempo, reproduziram velhas práticas do federalismo brasileiro, que se caracterizava pela não cooperação entre as esferas. A transição à democracia permitiu-lhes recuperar o

protagonismo perdido durante o governo militar, com o qual uma nova fase de federalismo não cooperativo entrou em cena (ABRUCIO, 2000).

No entanto, cabe anotar que os governadores não gozaram da liberdade que eles esperavam após sua eleição pelas urnas. Ao contrário, muitos dos seus pedidos foram sistematicamente ignorados pelo Governo Federal que, uma vez passadas as eleições, impôs o programa de ajuste acordado com o Fundo Monetário Internacional – FMI. Essa atitude gerou movimentos de resistência por parte dos governadores que conseguiram melhorar, um pouco, a quantidade de recursos a sua disposição com a aprovação no Congresso da Emenda Constitucional No 23 ou Emenda Passos Porto (LOPREATO, 2002).

Apresenta-se um paradoxo no que se refere às posições relativas à administração dos passivos dos governos estaduais, já que, apesar da fragilidade política relativa do Governo Federal ao longo da década de 1980, as posições deste último, no que se refere ao ajustamento necessário para a superação da crise do setor público estadual, prevaleceram, obrigando os Governos Estaduais a efetuarem ajustes consideráveis no quadro de suas finanças (LOPREATO, 2002).

No entanto, o limite das ações de ajustamento era a quebra do frágil quadro de sustentação política que mantinha o Governo Federal no Congresso Nacional. Com isso, no momento em que as condições impostas pelo programa de ajuste derivadas do acordo com o FMI ameaçavam não somente o pacto político, mas, também, a sobrevivência administrativa de alguns governos estaduais, o Governo Federal se via obrigado a relaxar as condições que seriam consideradas como estritamente econômicas dado o custo político dessa ação (LOPREATO, 2002).

3.3 A nova Constituição: um reinício nas relações intergovernamentais?

A redação de uma nova Constituição era a melhor forma de culminar o processo de transição à democracia iniciada quase dez anos antes com a reforma política iniciada durante o governo Geisel. No que se refere às relações intergovernamentais, houve fatos importantes que tiveram influência no decorrer da década de 1990.

Um ponto fundamental da Constituição de 1988, sobre as relações intergovernamentais foi a importância que o tema de distribuição de recursos tributários teve no marco da Assembléia Constituinte, principalmente como uma tentativa de garantir que no futuro não se apresentariam mais eventos de centralização das receitas tributárias como aquelas presentes na época da ditadura, fato decorrente da associação espúria entre democracia e descentralização (LOPREATO, 2002).

No marco da negociação da reforma constitucional e os ajustes posteriores, a fragilidade do Governo Federal no plano político não era correspondida com sua fortaleza no plano econômico. Apesar de ter conseguido que alguns governos estaduais se ajustassem às condições limitantes em matéria de endividamento, os governadores conseguiram que a distribuição de receitas tributárias que estabeleceu a Constituição fosse claramente favorável aos governos subnacionais, embora os governos estaduais não tenham ganhado uma parcela maior na distribuição da receita tributária. (SERRA & AFONSO, 1991; AFONSO, 1996).

As reformas do Estado e o novo modelo econômico que estava se construindo paralelamente à redação da nova Constituição, construíram o pano de fundo sobre o qual se levantaria a Nova República, embora as características próprias das reformas fossem concretizadas alguns anos depois (ABRUCIO, 2000).

É muito importante a influência que o novo modelo de desenvolvimento da economia brasileira teve sobre as relações intergovernamentais. As reformas macroeconômicas liberalizantes fizeram com que a União forçasse os governos subnacionais a aceitar as reformas, principalmente aquelas que pretendiam estabilizar a economia. Isso se deu através da abertura de linhas especiais de crédito que financiaram a demissão de funcionários e federalização das dívidas através de substituição de operações de Antecipação de Receitas Orçamentárias – ARO¹⁴ – entre outras dívidas atrasadas (LOPREATO, 1997; RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999).

A privatização, que constituiu uma reforma patrimonial e de âmbito de atuação do Estado na economia, foi, junto aos Governos subnacionais, a ferramenta que o Governo Federal usou para que eles colaborassem na estabilização da economia. Também tiveram, como

¹⁴ As operações de Antecipação de Receitas Orçamentárias referem-se a empréstimos obtidos pelos governos subnacionais junto ao sistema financeiro tendo como garantia as Receitas Tributárias de vigências futuras.

contrapartida, a renegociação das dívidas destes¹⁵, ao contrário do que aconteceu em momentos anteriores em que a União resgatava estes governos, sem cobrar mudanças importantes nos elementos geradores da crise (LOPREATO, 1997).

O setor público brasileiro, na primeira metade da década de 1990, passou por um processo de ajustamento político no qual se apresentaram vários elementos como o *impeachment* do Presidente Collor e as sucessivas crises políticas. No plano econômico, a hiperinflação e a recessão que prejudicou a atividade econômica e conseqüentemente a arrecadação tributária. Todos esses elementos influenciaram as soluções que apareceriam logo para definir o quadro das relações intergovernamentais.

Um dos aspectos que influenciaram o decorrer desses anos foi o fato de que os governos subnacionais não atuavam como parte do setor público e não participavam dos esforços encaminhados à estabilização, até que o Governo Federal conseguiu ancorar a política econômica ao câmbio e, por essa via, forçar a estabilização. Isso impediu que os governos subnacionais, principalmente os estaduais, se servissem do imposto inflacionário para financiar os gastos correntes (AFONSO, 1996). Apesar da existência de todas essas possibilidades de reforma, a crise da dívida pública estadual continuou sendo um problema para as relações intergovernamentais. As novas condições econômicas garantidas aos estados, isto é, os novos recursos tributários que vinham das transferências e os novos impostos, não foram suficientes para solucionar o problema das suas dívidas, em parte porque sempre existia a possibilidade de deixar o ônus com a União (JAYME JR, 1995; DINIZ & OLIVEIRA, 1993).

Os governos estaduais não fizeram o esforço de aumentar sua arrecadação, mesmo com as novas possibilidades que a Constituição tinha oferecido em matéria tributária aos estados e, em sentido inverso, começaram a outorgar incentivos fiscais às empresas interessadas em realizar investimentos no Brasil para que estas se localizassem no seu território (ABRUCIO & COSTA, 1999)¹⁶.

¹⁵ Embora se faça referência aos governos subnacionais, os estados eram a esfera de governo que se encontrava, em conjunto, em crise de dívida. Os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, que eram os únicos municípios que podiam contratar dívida mobiliária, respondiam por 13% da dívida subnacional.

¹⁶ Para maiores referências à guerra fiscal na década de 1990, ver Cavalcanti & Prado (1998).

A Constituição, por si só, não conseguiu disciplinar o comportamento dos estados na esfera econômica. Devido à correlação de forças presente na Assembleia Constituinte, permitiu-se que os estados continuassem com suas estratégias de não cooperação até a chegada do Plano Real (AFONSO, 2003).

A rolagem das dívidas que ocorrera durante a década de 1980 também se deu entre a promulgação da Constituição e a implantação do Plano Real em 1994 que, com as medidas de aumento de taxas de juros e o desaparecimento da corrosão inflacionaria das despesas fez com que a dívida estadual pusesse em risco o próprio êxito do plano (OZÓRIO, 1996; MORA, 2002). Somente até 1993, com a Lei 8727, a União contou finalmente com um instrumento eficaz para o disciplinamento dos governos estaduais, porque ficou estabelecido que a União podia bloquear as receitas tributárias próprias com o objetivo de assegurar o pagamento da dívida estadual federalizada (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999).

Mesmo com os instrumentos para sua estabilização desde 1993, três anos depois, a dívida continuava a ser um problema para as finanças governamentais, dado o comprometimento da Receita Corrente Líquida – RCL – em vários estados de diferentes regiões do país (MORA, 2002; RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999).

O Tesouro voltou a ser o eixo fundamental para a atuação econômica dos governos estaduais rompendo o padrão, mantido até então, de articulação de diversas entidades do setor descentralizado ou empresarial dos estados como meios de gasto e de exercício do poder (LOPREATO, 1997).

A rolagem das dívidas ocorrida entre a promulgação da Constituição e a implementação do Plano Real fez com que a dívida externa da União aumentasse consideravelmente e, ao mesmo tempo, fortalecesse o controle exercido por esta sobre as finanças dos governos estaduais devido à federalização, permitindo à União recuperar parte do terreno perdido com as reformas constitucionais (OZÓRIO, 1996).

Do ponto de vista dos estados, a atuação irresponsável não permitiu que eles conseguissem manter os ganhos obtidos no marco da Constituição, devido, fundamentalmente, à má administração dos instrumentos por esta outorgados, além de que parte da responsabilidade no desequilíbrio da dívida estadual, em particular a mobiliária, foi a capitalização dos juros ao principal em um período relativamente curto. Isso fez com que este tipo de dívida

crecesse e deixasse numa situação ainda mais precária aos estados, o que permitiu à União ganhar argumentos políticos e econômicos para reverter os padrões descentralizadores estabelecidos nas reformas. Também é importante assinalar que a dívida estadual sempre foi o “*calcanhar de Aquiles*” dos estados em sua relação com a União, inclusive na época de promulgação da Constituição. Mas, nesse momento, a ditadura continuava muito próxima ainda, e o Governo Federal não conseguiu materializar em poder político o enorme poderio econômico que detinha com a crise das finanças estaduais (MORA, 2002).

Uma década depois, na qual os governos estaduais não conseguiram neutralizar os problemas que a dívida gerava sobre o seu orçamento intertemporal, ao contrário do que aconteceu no contexto da Assembléia Constituinte, o Governo Federal tinha argumentos políticos e econômicos para impor o ajuste sobre os estados, reduzindo-lhes a autonomia (MORA, 2002).

A natureza sistêmica da crise da dívida dos estados nas últimas décadas, apresentando-se de forma geral ao longo de toda a federação, gerou uma situação que mostra uma condição totalmente contrária à atual, na medida em que agora os problemas se apresentam de modo isolado em alguns estados (AFONSO, 2003; MORA & GIAMBIAGI, 2005).

A crise federativa se manifesta de forma fundamental na esfera intermediária de governo, a despeito do enorme poder político dos governadores no sistema político brasileiro (AFONSO; ARAÚJO; AMIR, 2001). Essa situação contrasta com a posição da União que, apesar de possuir um enorme poder econômico, tem dificuldades para aprovar suas medidas e sempre se vê compelido a procurar apoio político nas elites regionais representadas no Congresso.

Dentre as esferas de governo brasileiras, a União teve uma diminuição nos recursos disponíveis, a diferença dos encargos que a Constituição estabeleceu para ela, gerando um descompasso entre obrigações e meios econômicos para cumpri-las, condição que, em última instância, levou à recentralização (SERRA & AFONSO, 1991; JAYME JR, 1995; RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999; AFONSO & DE MELLO, 2000; MORA & VARSANO, 2001; AFONSO, 2003).

Esta situação obrigou à União à criação de contribuições sociais que não fazem parte das receitas a transferir às outras esferas como mecanismo de compensação de perda de receita (SERRA & AFONSO, 1991; REZENDE, 1995; RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999). Este

fato deu força às políticas de estabilização que a União tentava impor aos governos subnacionais, na medida em que ampliou a quantidade de recursos disponíveis, isto é, aqueles que somente entravam nos seus cofres e não nos das outras esferas (REIS & BRANCO, 1996; AFFONSO, 1997).

As contribuições sociais criadas foram do tipo cumulativo, fato que piorou consideravelmente a qualidade do sistema tributário brasileiro, ao mesmo tempo em que conseguiu reverter a tendência de descentralização dos recursos (MORA & VARSANO, 2001; AFONSO, 2003).

No entanto, o aumento das contribuições sociais é somente um dos elementos que explicam o incremento do poder da União em relação aos estados. Entretanto, pode não ser o mais importante, uma vez que, com a crise das finanças estaduais, elas já se encontravam debilitadas de muito tempo atrás. Assim, a implantação do Plano Real, que implicou o fim do regime do *floating*, e a intervenção da União nos bancos estaduais permitem explicar, em conjunto com os outros fatores, o fortalecimento relativo dessa esfera (ABRUCIO, 2000; MORA, 2002).

3.4 Tendências recentes

3.4.1 Municipalização

Até aqui os atores das relações intergovernamentais brasileiras são a União e os estados, não obstante, com as políticas de descentralização promovidas durante toda a década de 1980, os governos locais ganharam um papel preponderante nas ações que o Estado cumpre na sociedade (ABRUCIO, 2000).

No entanto, uma reforma muito importante que introduziu a nova Constituição foi a inclusão dos municípios como partes integrantes da federação, consagrando uma municipalização do federalismo brasileiro. Fato inédito até então e que retirou parte do poder dos estados sobre os municípios, já que parte do poder político dos governadores no âmbito das relações de poder no âmbito local era derivado do fato de os estados serem a ponte entre a União e os municípios (REZENDE, 1995).

A Constituição foi então um choque, no sentido de reconhecer que os municípios eram efetivamente parte integrante da federação, pois, até então, os municípios estavam numa situação muito precária com respeito aos estados. Esse fortalecimento institucional, que foi correspondido com maiores recursos, encorajou a multiplicação de municípios (REZENDE, 1995; ABRUCIO & COSTA, 1999; AFONSO; ARAÚJO; AMIR, 2001). Essas populações (distritos), que antigamente estavam sujeitas às elites do município de referência, podiam se emancipar permitindo a administração desses novos recursos disponíveis, prejudicando o município base e impossibilitando a elaboração de políticas que beneficiassem a região como um todo. (ABRUCIO & COSTA, 1999; AFONSO & DE MELLO, 2000).

O processo de descentralização vivenciado pelo Brasil com a promulgação da Constituição de 1988 incrementou os recursos disponíveis para os municípios em detrimento da União, enquanto os estados pouco mudaram sua parcela de recursos tributários disponíveis entre os anos de 1988 e 2000. Para a consolidação dessa situação, também contribuiu o fortalecimento dos esforços de arrecadação por parte dos municípios (AFONSO; ARAÚJO; AMIR, 2001).

Os municípios se transformaram nos atores governamentais que ganharam mais importância com as reformas constitucionais de 1988, pois adquiriram novo status como membros plenos da federação. Essa condição se sustenta não somente na crescente participação na distribuição dos recursos tributários, como também, na atenção das necessidades de suas próprias populações, principalmente na área social. Isso lhes permitiu participar de maneira ativa na construção de políticas públicas, esfera anteriormente reservada aos níveis superiores (AFONSO & DE MELLO, 2000; AFONSO; ARAÚJO; AMIR, 2001).

Uma característica que a reforma constitucional acentuou no federalismo brasileiro é a ênfase nas relações verticais, esquecendo-se das relações horizontais, o que gerou problemas como a mencionada guerra fiscal, mas também problemas de coordenação operativa na prestação de serviços sociais que requerem a participação de vários municípios (AFONSO & DE MELLO, 2000).

As transferências condicionadas para a saúde (Sistema Único de Saúde – SUS –) e para a educação (o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de

Valorização do Magistério – FUNDEF – que se transformou em dezembro de 2006 no atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB) levaram à intensa municipalização dentro da federação brasileira, devido ao crescente papel que os municípios desempenham no marco de atuação das políticas sociais, dentre as quais destacam as anteriormente mencionadas (AFONSO, 2003)¹⁷. As transferências promovidas pelo SUS representam cada vez mais uma parte importante da descentralização de recursos, porquanto, estas têm atingido níveis de 15% do total dos impostos federais repartidos, sendo 79% desses recursos destinados aos municípios (AFONSO, 2004).

Transferências vinculadas não necessariamente são instrumentos de centralização, mesmo que no passado tenham sido usadas nesse sentido. As transferências tipo SUS e FUNDEF-FUNDEB permitem uma articulação que gera um compromisso de todas as esferas de governo na consecução de metas (REZENDE, 1995). A descentralização de recursos se apresentou como benéfica para os avanços das políticas sociais no Brasil, porque aqueles estados que tiveram um maior aumento na receita tributária *per capita* durante a década de 1990, também tiveram os maiores avanços relativos no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (AFONSO, 2003).

De forma paradoxal, os programas de transferência de renda implicaram uma re-centralização do gasto, ao promover políticas focalizadas e não, iniciativas de caráter universal, que também implicaram um aumento considerável da carga tributária, devido ao descompasso entre qualquer medida de crescimento demográfico e o aumento dos benefícios pagos pelo Governo Federal (SERRA & AFONSO, 2007).

Essas mudanças no perfil do gasto social implicam uma mudança nas relações federativas, porque o gasto social se transformou em uma responsabilidade local, inclusive, porque essa era uma das bandeiras do movimento descentralizador. Embora os municípios sejam sócios do Governo Federal na identificação dos beneficiários daqueles programas sociais, é o próprio Governo Federal quem repassa os recursos e define as características dos programas e dos beneficiários, revertendo assim a tendência observada nas últimas duas décadas (SERRA & AFONSO, 2007).

¹⁷ Prado (2003, p 59) os caracterizou como “...fluxos com potencial para reduzir desigualdades em capacidade econômica entre jurisdições”

O repasse de recursos por parte do Governo Federal para a execução de políticas sociais não necessariamente se constitui em um risco para o equilíbrio da federação brasileira, prova disso é o esquema de funcionamento do SUS, referido anteriormente. No entanto, essa é uma estratégia de política que não está isenta de risco. O fato de que o Governo Federal define as características dos beneficiários se contrapõe de forma clara à autonomia que os municípios teriam para definir as necessidades da população.

Essa pode ser uma perigosa possibilidade em termos de execução de políticas sociais, dada a enorme quantidade de recursos econômicos e políticos com os quais conta o Governo Federal, que, conforme o caso, podem ser utilizados para constranger os municípios no sentido que este considere necessário, gerando dessa forma ineficácias e ineficiências na implementação das referidas políticas sociais. Seria necessária a negociação entre as esferas para chegar numa situação que permita o financiamento por parte do Governo Federal, que detém os recursos, e que os municípios executem de acordo com as carências identificadas nas respectivas populações.

Os municípios, como novos atores principais das relações intergovernamentais no Brasil, devem demonstrar que sua atuação, no que se refere às políticas sociais, é satisfatória, além de manter equilibradas as contas fiscais com o objetivo de evitar que as outras esferas tenham argumentos políticos para cortar a autonomia adquirida nas últimas duas décadas.

3.4.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

Durante a década de 1990, houve várias renegociações da dívida dos estados com a União, em que, paulatinamente, foram cortadas todas as fontes de financiamento deficitário insustentável que os estados tinham conseguido manter ao longo de muitos anos. A renegociação da dívida externa, pela Lei 7976/89, a renegociação das dívidas dos estados com as instituições financeiras federais que, com a Lei 8727/93 e finalmente com a Lei 9496/97, permitiram a implementação de acordos que não pudessem ser contornados pelos estados, devido à possibilidade de bloqueio das transferências por parte do Governo Federal (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999).

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – foi a última etapa no processo de disciplinar o endividamento das esferas estaduais, visando garantir a não ocorrência de novos episódios como aqueles registrados anteriormente, os quais demonstraram que os estados podiam

contornar as condições impostas pelas renegociações, porque existia a possibilidade de uma nova ajuda vir a ocorrer caso fosse necessário.

O significado da LRF foi a de impedir que a dívida pública fosse o principal articulador das relações intergovernamentais, voltando à definição de políticas públicas e o papel que cada esfera de governo deve realizar nelas como elemento que estrutura ditas relações. Porém, embora a LRF tenha resolvido o problema do endividamento dos governos subnacionais, a Lei também restringiu a atuação desses governos ao impedir de forma contundente a possibilidade de contratação de qualquer tipo de dívida, com o qual, esses governos perderam autonomia para executar certas políticas. Contudo, era de se esperar que um instrumento legal como a LRF tivesse impactos diversos nos governos objeto da Lei.

A LRF tentou criar uma nova cultura na administração dos recursos fiscais, através da criação de marcos institucionais, para evitar desequilíbrios intertemporais nas contas públicas, mediante a procura por mais transparência nas relações entre as esferas de governo, principalmente entre a União e os estados que foi, de longe, a relação mais conflitada nos últimos anos no federalismo brasileiro. Uma restrição importante, imposta pela LRF, foi que esta praticamente acabou com a possibilidade de a União ser fiadora dos governos subnacionais, através da imposição de condições de difícil cumprimento (MORA, 2002).

Muito mais importante que a própria Lei, como nova instituição que regula um âmbito das relações intergovernamentais, a LRF permitiu mudar a mentalidade sobre a necessidade de manter o equilíbrio macroeconômico (AFONSO, 2004). Tal fato contrasta com a situação que imperava na época prévia ao Plano Real, quando os agentes governamentais subnacionais não atuavam em prol da estabilidade. Em geral, a LRF e as medidas que visavam controlar a trajetória das dívidas estaduais conseguiram estabilizá-la em patamares bastante razoáveis para as condições de crescimento da economia e da situação prévia dos estados.

Em princípio, a LRF tem tudo para garantir que as relações intergovernamentais se estabilizem num patamar que permita estabelecer ações cooperativas entre as esferas, sem que a dívida seja um elemento que cause interferências no funcionamento do sistema federativo.

O endividamento não implica necessariamente descontrole das finanças públicas, ao contrário, faz parte de uma gestão responsável, na medida em que o gasto público deve-se fazer com uma perspectiva intertemporal. Assim, o endividamento se constitui em uma ferramenta importante, porque permite realizar investimentos de longo prazo que serão pagos com a amortização da dívida, permitindo que tanto o uso como o preço dos investimentos seja distribuído ao longo do tempo (MORA, 2002).

A questão não está no fato de se endividar ou não. O ponto está justamente em fazer uma execução de política econômica responsável que não coloque em risco o funcionamento do sistema político. Isso é uma questão de praxe política: nenhuma lei conseguirá mudar o comportamento não cooperativo, se não existe vontade política para fazê-lo.

O uso indiscriminado da dívida como recurso de financiamento da ação governamental causou sérios desequilíbrios nos balanços das esferas federal e estadual de governo no Brasil. Desta forma criaram-se vulnerabilidades frente às condições externas, fonte última dos recursos, provocando uma situação de crise permanente nas relações intergovernamentais ao longo de várias décadas.

Os governantes utilizaram as ferramentas de política econômica para conseguir manter a legitimidade dos seus mandatos, para forçar as outras esferas de governo a seguirem políticas estabelecidas *a priori*, sem consentimento dessas. Modelavam, com isso, não somente um processo político como a democratização do país, mas também a construção de um Estado democrático com novas responsabilidades frente à população e num outro modelo de participação deste na economia.

Tabela 3.1 – Relação Dívida Consolidada Líquida – DCL/ Receita Corrente Líquida – RCL – para os estados brasileiros após a LRF

UF	Relação Dívida Consolidada Líquida - DCL/Receita Corrente Líquida - RCL									
	31/12/2000	31/12/2001	31/12/2002	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	30/04/2008	31/08/2008
AC	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,45	0,52	0,44	0,39	0,27
AL	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,25	2,22	2,00	1,95	1,93
AM	1,00	0,69	0,67	0,56	0,45	0,37	0,33	0,19	0,08	0,06
AP	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,11	0,11	0,10	0,01	-0,01
BA	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,17	1,02	0,82	0,68	0,63
CE	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	0,73	0,60	0,38	0,23	0,16
DF	0,36	0,35	0,40	0,36	0,28	0,35	0,33	0,19	0,11	n.d
ES	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,44	0,34	0,19	0,13	0,09
GO	3,13	2,81	2,77	2,40	2,21	1,85	1,82	1,61	1,52	1,42
MA	2,58	2,10	2,73	2,22	1,74	1,33	1,15	0,91	0,73	0,71
MG	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24	2,03	1,89	1,88	1,61	1,66
MS	3,10	2,94	3,10	2,67	2,33	2,01	1,81	1,48	1,33	1,24
MT	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30	1,11	1,10	0,92	n.d	n.d
PA	0,57	0,63	0,67	0,61	0,60	0,46	0,44	0,35	0,25	0,20
PB	1,53	1,10	1,42	1,17	1,08	0,89	0,76	0,60	0,47	0,40
PE	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	0,83	0,67	0,53	0,41	0,36
PI	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	1,09	0,85	0,78	0,56	0,53
PR	1,29	1,34	1,24	1,05	1,08	1,29	1,26	1,16	1,09	0,99
RJ	2,07	1,90	2,35	2,01	2,04	1,90	1,72	1,73	1,61	1,54
RN	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	0,32	0,26	0,22	0,23	n.d
RO	1,11	1,05	1,45	1,21	1,03	0,85	0,72	0,64	0,53	0,41
RR	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	0,15	0,10	-0,13	-0,13	-0,20
RS	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83	2,58	2,53	2,54	2,40	n.d
SC	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	1,19	1,09	0,90	0,79	0,77
SE	0,88	78,00	0,73	0,68	0,65	0,45	0,57	0,42	0,17	0,15
SP	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23	1,97	1,89	1,71	1,63	n.d
TO	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,14	0,13	0,08	0,00	-0,04
Total	1,70	1,73	1,95	1,83	1,74	1,53	1,43	1,30	1,19	0,92

Fonte dos dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional.
 Relatórios Fiscais disponibilizados na Internet ou encaminhados pelos Estados
 Relatórios Fiscais homologados no SISTN em cumprimento à Portaria STN No 109/02.
 n.d. - Informação não disponível.
 Atualizado em 23 de outubro de 2008

3.5 Conclusão

As perspectivas para as relações intergovernamentais no Brasil podem não estar numa situação crítica como a que enfrentaram no passado. No entanto, existem outros elementos fundamentais para a condução dessas relações, que não estão recebendo a atenção por parte dos atores envolvidos, acentuando velhos problemas que, no futuro, têm o potencial de desestabilizar a federação brasileira.

Após vários anos de vigência da LRF, que estabilizou a trajetória explosiva que a dívida subnacional tinha experimentado nos anos prévios à sua promulgação, é muito importante fazer um balanço sobre as conseqüências que continuará a ter nas relações federativas, mas, fundamentalmente, qual será a dinâmica das próprias relações de um modo geral.

Um dos grandes feitos da LRF é, sem dúvida, tirar do centro da discussão federativa a dívida dos governos subnacionais, abrindo a possibilidade de que as relações federativas comecem a ser pensadas no sentido amplo da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, com a participação ativa de todos os níveis governamentais.

Isso requer que nenhum nível de governo seja deixado de lado na discussão sobre determinadas políticas, justamente, porque todos os atores governamentais devem ser considerados para não gerar, dessa forma, exclusões que serão no futuro geradoras de problemas no marco das relações federativas.

As relações federativas no Brasil se entrelaçam com outros problemas do país, entre eles a desigualdade regional, que remete por sua vez às políticas de desenvolvimento que sucessivos governos promoveram, e que, apesar de tudo, não conseguem diminuir as assimetrias entre as regiões, perpetuando assim o esquema perverso de exclusão do mercado interno brasileiro. A política de desenvolvimento regional é um elemento fundamental para pensar as relações intergovernamentais brasileiras. Em um mundo que privilegia as condições de mercado para a alocação de empresas, as regiões menos desenvolvidas podem ficar para trás numa economia que cada vez mais se fundamenta na prestação de serviços.

Se não se presta atenção suficiente a essa situação, a crise da federação voltará a aparecer pronto, deixando a sensação de que nada se fez, ao longo de duas décadas de Nova República, para reconstruir um pacto federativo inclusivo, que permita a todos os seus membros participar de forma justa no mercado e quebrar velhos problemas das regiões longamente excluídas.

Isso é particularmente notório em regiões pobres como o nordeste e o norte, onde pequenos municípios esquecidos (e, muitas vezes, estados esquecidos) não possuem a capacidade técnica e política de exercer as funções que as leis estabelecem para eles. No entanto, também é fundamental assinalar que essa falta de capacidade é produto de relações de poder ao interior das próprias regiões. Nelas, certas elites desfrutam de privilégios outorgados pelo sistema político, com o qual se reproduz o esquema de marginalização anteriormente referido.

A melhor forma de quebrar esse ciclo perverso de exclusão política e econômica é o fortalecimento das parcerias entre os níveis de governo, de modo a promover a inclusão e a eficácia em termos de política, vindas da cooperação entre as esferas. Tal cooperação pode ser caracterizada no esquema de cada qual faz o que melhor sabe fazer, ou tem capacidade de fazer, como uma forma de promover de forma consistente e duradora a igualdade entre as regiões.

Para isso, é necessária a vinculação de todas as esferas de governo, porque, na medida em que nenhuma delas é excluída, isto é, todas participam de maneira ativa nas iniciativas de política, as ações feitas nesse sentido contarão com o apoio de todos os setores sociais e políticos, garantindo assim a continuidade das políticas.

4 A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO NA COLÔMBIA: ENTRE A ESTABILIDADE E A AUTONOMIA

As relações intergovernamentais estão no centro do debate político colombiano já há algumas décadas. A sucessiva redefinição de competências e mecanismos de transferência ou partilha de recursos entre os diferentes níveis de governo tem implicado diferentes estratégias por parte dos atores envolvidos.

Embora esses debates tenham promovido reformas aparentemente estruturais, a forte dissociação existente entre o discurso presente nos instrumentos legais e a realidade das políticas públicas cria uma situação na qual as normas não obedecem às realidades políticas. Criam-se, assim, crises que subseqüentemente são solucionadas através da reforma dos instrumentos legais que as criaram em primeiro lugar.

4.1 Antecedentes

Com a declaração da Independência em 20 de julho de 1810, a Colômbia iniciou o debate sobre a organização que o seu território e com ele seu nascente Estado deveria ter. A elite de crioulos¹⁸ se dividiu entre aqueles que consideravam uma república centralista como a melhor opção e aqueles que consideravam que o federalismo seria o melhor modelo a seguir.

O grupo dos federalistas tinha a convicção de que a organização federativa de países como Estados Unidos tinha influído no seu status de potência nascente, enquanto os centralistas consideravam que uma organização federativa poderia pôr em risco a integridade territorial do país, além de certo receio das elites centrais de ver o poder herdado da Coroa espanhola sendo repartido com as elites regionais. A disputa pelo

¹⁸ Crioulo designa aos filhos de espanhóis nascidos na América colonial e que estavam abaixo dos espanhóis na pirâmide social durante a Colônia. Uma vez declarada a independência eram os crioulos os que reclamavam para si, o direito de governar a antiga colônia.

poder entre este dois grupos permitiu que o renovado poder espanhol, uma vez superada a invasão napoleônica reconquistasse o controle nos grandes centros.

Posteriormente, com a guerra de Independência que permitiu a constituição da Grande Colômbia, mediante a união entre os territórios do Vice-reino da Nova Granada (atual Colômbia), a Capitania Geral de Venezuela e a Província de Quito (atual Equador), a organização territorial é novamente motivo de disputa. Tal disputa se trava devido às aspirações de autonomia das elites regionais venezuelanas e quitenhas que queriam deter o exercício do poder nos seus territórios e, como contraparte, o forte centralismo (quase monárquico) que o Libertador Simón Bolívar quis impor sobre o território da nova república. A consequência foi o desmembramento da Grande Colômbia após a morte de Bolívar.

Durante o século XIX, a organização territorial foi definida através de guerras de tipo territorial entre grandes latifundiários, cuja base econômica era a exploração agrária de tipo escravista. Do outro lado, uma nascente burguesia que, embora também fosse detentora de terras, sua principal atividade produtiva era o comércio ou à pequena indústria. Essa divisão de tipo econômico teve seu correlato no plano político com a conformação dos partidos políticos tradicionais.

Por um lado, os liberais defendiam a organização do território e do Estado em forma de república federativa, e, por outro lado, os conservadores que defendiam a continuação da estrutura hierárquica centralista herdada da colonização. A disputa teve como consequência inúmeras guerras civis entre as elites dos dois partidos. Desta forma, a organização das relações intergovernamentais dependia da elite que estivesse no poder, o que não respondia às necessidades da consolidação do Estado – Nação.

Os liberais “radicais” criaram estados que, antes, eram as províncias em que tinha sido dividido o território, de acordo com os caminhos da colonização. O radicalismo então considerava que, ao transformar as antigas províncias em estados soberanos, as características próprias do sistema federativo seriam adotadas por parte destes territórios. Assim, a Constituição de Rionegro, em 1863, foi considerada como uma Constituição para regular a vida de pessoas sem mais interesse que o comum, devido entre outras coisas à faculdade entregue aos estados de deter o monopólio absoluto da

força e da emissão de moeda, criando uma situação que debilitou, como era de se esperar, o poder central.

Posteriormente, em 1886, surge a chamada “Regeneração” na qual uma parte do partido conservador e outra do partido liberal, com a liderança de Rafael Núñez, em resposta ao radicalismo, instauraram um regime que concentrava o poder no âmbito nacional, e, principalmente, no poder executivo, numa versão antiga de democracia consensual.

A Regeneração é um momento fundamental na construção da Colômbia moderna, no estabelecimento, não somente do marco legal, mas também da consolidação de certas características que eram consideradas como a essência fundamental da sociedade colombiana. Com elas, quais o país enfrentou os desafios de uma crescente modernização na esfera econômica, assim como no surgimento de novas formas de mobilização política e social.

A consolidação do regime da Regeneração se deu após a Guerra dos Mil Dias, na qual as elites liberais, que tinham recuado após o estabelecimento da Regeneração para suas regiões de influência, foram vencidas na mais sangrenta das guerras civis do século XIX na Colômbia. Contudo, permitiu a consolidação do regime, ao enterrar definitivamente a contestação que deste era feita pelas elites liberais lideradas, principalmente, pelo caudilho Rafael Uribe.

Assim, a organização territorial colombiana se consolidou como uma república centralista na qual os territórios não possuíam autonomia para decidir sobre nenhuma das matérias sobre as quais tinham soberania antes do processo da Regeneração. Entretanto, de maneira alguma implicavam uma autonomia que permitisse a criação de tradições de autogoverno por parte das comunidades, mas, sim, de reivindicações temporárias das elites regionais.

A estrutura centralista das relações de poder, da organização territorial e das relações intergovernamentais se manteve basicamente sem mudanças durante todo o século XX, mesmo com o revezamento de governos que ocorreu na primeira metade do século com o declínio da República Conservadora e o surgimento da República Liberal em 1930.

Assim, a organização territorial, embora tenha mudado de figuras jurídicas, permaneceu a mesma toda vez que os governos subnacionais eram nomeados e dependentes diretamente do Governo Nacional Central – GNC –. Inicialmente, todo o território se encontrava dividido em departamentos; posteriormente, com a reforma constitucional de 1936, criaram-se requisitos básicos para serem considerados departamentos, e, aqueles que não os preenchiam eram chamados de Intendências e Comisarias¹⁹.

Durante todos estes anos, formaram-se as bases de ação do Estado colombiano, no concernente à estrutura das relações de poder entre a estrutura central e os governos subnacionais, nas quais os territórios eram administrados por funcionários dependentes diretamente do poder central. As políticas públicas eram decididas e executadas pelo poder central, situação que aprofundava o problema do distanciamento entre os dispositivos legais, principal forma de ação pública, e as realidades políticas presentes nas regiões.

Após dezesseis anos de sucessivos governos liberais, o partido chega dividido às eleições presidenciais, situação que leva à perda do poder por parte deste. Como consequência, o partido Conservador assume, em um clima de menos tolerância com a mobilização social que, junto com a ascensão e posterior assassinato do líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, em 1948, fazem com que o regime perca estabilidade e inicie o período de “A Violência”.

“A Violência” é o período no qual se observam os primeiros movimentos guerrilheiros na Colômbia moderna com o surgimento das guerrilhas liberais, compostas principalmente de camponeses organizados em forma de guerrilhas. Foram apoiados

¹⁹ O artigo 2º do Ato Legislativo (mecanismo através do qual, o Congresso Nacional reforma a Constituição) 1 de 1936 diz: “El territorio Nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarías; (...)”

^{2º} Que el nuevo Departamento tenga por lo menos 250000 habitantes y quinientos mil pesos de renta anual.

^{3º} Que aquel o aquellos de que fuere segregado quede cada uno con una población de 250000 habitantes por lo menos, y con una renta anual de quinientos mil pesos.(...)

Las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno y corresponde al legislador proveer a la organización y a la división administrativa de ellas.

La ley puede crear y suprimir Intendencias y Comisarías, anexarlas total o parcialmente a los Departamentos, darles estatutos especiales y reglamentar su organización electoral, judicial y contencioso-administrativa” (URIBE, 1985. p 1223-1224).

inicialmente pelas elites do partido, mas, posteriormente, abandonados por elas nos acordos de paz que foram levados a cabo durante a ditadura militar do General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957).

De todas as ditaduras latino-americanas, a ditadura colombiana não se originou na tomada do poder por parte dos militares para controlar o fantasma comunista no país, sem levar em consideração aos partidos políticos. Muito pelo contrário, a ascensão de Rojas Pinilla ao poder foi patrocinada pelas elites partidárias liberais e conservadoras que viram nas Forças Armadas a solução para a crise que tinha sido causada com o surgimento das guerrilhas liberais e de sua contraparte conservadora, mediante o chamado “Golpe de Opinião” em 1953.

Os partidos acudiram às Forças Armadas, porque a situação saiu das suas mãos, visando a uma aparente neutralidade de dita instituição na crise política e institucional que tinha sido criada por causa do conflito. No entanto, o General Rojas não entregou o poder quando tinha sido pactuado, gerando uma série de conflitos com as elites partidárias que as forçou a unir-se para derrocar a ditadura num plebiscito que constitucionalizou a repartição eqüitativa do poder entre os partidos políticos por um período de doze anos inicialmente para depois ser reformada para dezesseis anos.

A Frente Nacional, forma moderna de democracia consensual colombiana, foi o nome que se lhe deu à repartição “eqüitativa” do poder entre os partidos tradicionais que teve várias conseqüências para a configuração que o sistema político colombiano teve no último terço do século XX. A primeira conseqüência, que é de caráter político foi que a repartição do poder implicou que outras forças políticas que estavam surgindo não lhes era permitido o acesso ao poder, o que, de fato, converteu a Frente Nacional numa ditadura civil (RESTREPO, 2002; 2004).

Outra conseqüência política foi o começo do processo de descentralização, que foi levado a cabo a partir de uma reforma constitucional em 1968. Esse processo foi pensado como uma descentralização por serviços na qual cada política pública era administrada por um agente do governo central que estaria localizado nas regiões e não mais, na capital.

4.2 A Reforma Constitucional de 1968

A reforma implementada através da expedição do Ato Legislativo 01 de 1968 foi uma iniciativa que procurava desconcentrar a ação estatal, principalmente nas políticas sociais, como educação e saúde. O diagnóstico era de que a perda de importância dos governos subnacionais na definição das políticas públicas conduziu a uma situação na qual os indicadores sociais eram ruins.

A crescente debilidade tributária dos governos subnacionais que vinha acontecendo desde a década de 1930, configurou o espaço ideal para promover uma reforma que lhes permitisse ter uma maior disponibilidade de recursos que, no entanto, não transferiu a estes a faculdade de tributar além do que já dispunham. Dessa forma, os governos departamentais, em sua natureza de delegados do poder central nos respectivos territórios, tinham a seu cuidado impostos que, embora tivessem uma baixa elasticidade – receita da tributação, como os impostos à cerveja, cigarro e licores em geral -, tiveram sua participação na receita tributária total consideravelmente diminuída. Isso em razão de sua estreita base, o que era perfeitamente compreensível, dado o caráter hierárquico da relação entre ambos os níveis de governo (JUNGUITO & RINCÓN, 2004).

Entretanto, os departamentos tinham problemas para pagar os salários dos funcionários, principalmente professores do ensino fundamental e médio que, através de mobilizações e greves, conseguiram transferir à Nação²⁰ a responsabilidade de honrar a folha de pagamento dos departamentos, condicionando, assim, o formato que a descentralização colombiana tem até hoje (ACOSTA & BIRD, 2003).

Com a promulgação do Ato Legislativo 01 de 1968, pretendeu-se não somente descentralizar a execução das políticas públicas, mas também propiciar uma modernização generalizada do Estado colombiano que lhe permitisse responder melhor à sociedade. Nesse sentido, introduziram-se reformas na estrutura da administração pública, incluindo o financiamento dos governos subnacionais, reconhecendo assim

²⁰ A Nação é a figura jurídica que utilizada para designar a estrutura central de governo, que é representada pelo Governo Nacional na estrutura jurídica colombiana. A partir daqui, a palavra Nação será utilizada para designar essa estrutura em particular, a menos que se especifique o contrário.

certo descompasso entre as políticas planejadas do governo central e as realidades dos territórios.

Como já foi assinalado, um dos problemas identificados era a falta de recursos que afetava aos governos subnacionais para financiar os serviços básicos. Com esse objetivo, criou-se o “*Situado Fiscal*” através da Lei 46 de 1971, que estabeleceu uma progressão na participação que os departamentos, intendências e comisarias teriam sobre as Receitas Correntes da Nação – RCN – sendo que em 1973 a participação seria de 13% e 15% em 1975²¹.

Paralelamente a essa nova transferência, a Nação, através dos departamentos, já tinha cedido aos municípios, mediante a Lei 33 de 1968, uma parcela importante do recém criado Imposto sobre Vendas – *Cessão de Vendas* –, também de forma progressiva, partindo de 10% do produto desse imposto em 1969, 20% em 1970 e, finalmente, 30% em 1971²².

Esses aumentos nos montantes transferidos através de fundos como o *Situado Fiscal*, ou a *Cessão de Vendas*, não implicaram necessariamente uma maior autonomia dessas entidades, devido às condições estabelecidas para o uso desses recursos. Eles estabelecem que 74% do *Situado Fiscal* deverá ser gasto no funcionamento da educação, principalmente pagamento de salários do magistério, e o restante em saúde. Assim, fica claro que, embora o Governo Nacional entregue recursos, também determina o uso que devem ter, isto é, alocando o gasto centralmente e não, de acordo as necessidades que cada governo subnacional identifica no seu território.

Dessa forma, as receitas dos governos subnacionais aumentaram, mas não levaram a uma maior autonomia de gasto, situação que não solucionou o problema inicial da falta

²¹ 30% por partes iguais e 70% de acordo com a população enquanto que, no Brasil, os estados tinham uma participação de 10% dos impostos cobrados pela União que eram repartidos 5% de acordo com a superfície de cada estado, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –. Os 95% restantes, diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda *per capita* do estado, segundo fatores definidos minuciosamente pelo Código Tributário Nacional – Lei 5172 de 25 de outubro de 1966.

²² Da mesma forma que o *Situado Fiscal*, a *Cessão de Vendas*, dever-se-ia repartir 30% por partes iguais e 70% de acordo com a população aos departamentos, que deveriam repassar a metade aos municípios de acordo com a respectiva população dos municípios. Por sua vez, o FPM brasileiro se repartia 10% para as capitais dos estados e o restante para os outros municípios, segundo critério estritamente populacional. Ver artigo 91 da Lei 5172 de 25 de outubro de 1966 ou Código Tributário Nacional e normas que o adicionam ou complementam.

de provisão dos serviços, levando à criação da Missão de Finanças Intergovernamentais. Essa Missão criticou, em seu informe de 1981, o fato de que as transferências decretadas pelas reformas de finais da década de 1960 e começo da década de 1970 não levavam em conta adequadamente as necessidades, capacidades e esforço fiscais de cada uma das entidades territoriais (COLÔMBIA, 1981).

Nesse sentido, a Missão propôs que fossem entregues aos governos subnacionais recursos cada vez maiores através de novos mecanismos e, fundamentalmente, que aqueles governos, principalmente os das cidades mais desenvolvidas, se autofinanciassem até onde isso fosse possível, para permitir a liberação de recursos da Nação com destino aos outros governos sem possibilidade de financiar seus próprios gastos.

Do ponto de vista estritamente fiscal, no entanto, a descentralização aparece como uma questão de transferência de recursos, direta ou indiretamente. O processo político implícito na descentralização é a busca por uma maior autonomia na solução dos problemas particulares. Na Colômbia, no entanto, a forma como este processo se desenvolveu, não representava mais do que uma mera desconcentração da execução das políticas sociais.

O espírito da Lei 14 de 1983 era justamente outorgar às entidades territoriais os recursos econômicos que lhes permitissem operacionalizar as políticas que tinham sido descentralizadas, como uma tentativa de fortalecer a democracia em um sistema político que continuava funcionando com a mesma dinâmica dos anos da Frente Nacional.

É importante assinalar que o diagnóstico recorrente sobre a incapacidade dos governos subnacionais na provisão dos serviços sociais básicos remete exclusivamente à falta de recursos econômicos com os quais satisfazer essas demandas. Isso significa que existiu uma transferência de recursos tributários, mas não redundou em melhoras nos sistemas educacional e de saúde, motivo pelo qual se promoveu o processo de descentralização administrativa desde o início, com o qual as falhas na sua concepção inicial ficaram evidentes. Vale dizer, houve aparentes melhoras na descentralização fiscal, mas ficaram

incompletas sem a necessária autonomia política para decidir sobre a utilização dos recursos, configurando, assim, uma desconcentração, não uma descentralização²³.

Depois de quinze anos nos quais o sistema político se encontrava fechado, tanto do ponto de vista do acesso ao poder político nacional quanto de uma distribuição de competências desigual entre a Nação e os governos subnacionais, privilegiou-se a visão do centro sobre as necessidades das populações. Essa situação de crescente inconformismo por parte das comunidades gerou respostas por parte do sistema político.

Após décadas de existência de um sistema político fechado, que não viabilizava as pretensões locais de poder e que privilegiava, acima de tudo, a visão central sobre as situações socialmente problemáticas, propõe-se uma solução que quebra os padrões até então considerados de ação pública estatal, a eleição de prefeitos, instituída pelo Ato Legislativo 01 de 1986, que, no entanto, permitiu a realização das eleições somente até março de 1988. Essa solução é um marco histórico porque, após cem anos de centralismo exagerado na condução das políticas estatais, reconhece-se a importância da esfera local na condução das políticas que mais afetam os cidadãos.

Porém, essas tentativas de outorgar autonomia às entidades subnacionais foi também uma resposta de tipo legal, que não necessariamente se constituiu numa verdadeira implantação de estruturas mais descentralizadas na execução das políticas públicas. No entanto, qualificar a eleição de prefeitos como uma resposta do sistema político vazia de qualquer utilidade seria, no mínimo, ingênua. Embora a autonomia fiscal por parte dos prefeitos com respeito à Nação fosse mínima, a possibilidade de que as comunidades elessem seus próprios governantes foi uma situação nunca antes vivenciada pela sociedade colombiana.

Com efeito, é importante destacar que a eleição de prefeitos foi também uma resposta ao processo de paz que nesse momento se levava a cabo entre o Governo Nacional e as

²³ Como já foi dito no capítulo 2, a desconcentração é caracterizada como o processo no qual uma autoridade delega uma competência determinada a uma instituição que ainda está sobre seu mandato e que, portanto, não possui autonomia para definir suas obrigações, além de regularmente se constituir sem pessoa jurídica. Contrapõe-se, assim, à descentralização na qual aqueles que receberam as competências possuem pessoa jurídica e, portanto, não dependem das decisões de outras autoridades (COLÔMBIA, 1995).

Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC²⁴ – que viram na descentralização e na eleição de prefeitos uma possibilidade de novas práticas políticas que permitiriam a emergência de novas forças políticas, inclusive aquelas vindas da insurgência, para permitir a abertura do sistema político (RESTREPO, 2002).

É nessa reforma em particular que aparece, de forma clara e sem ambigüidades, pela primeira vez, uma característica fundamental nos traços da política de descentralização colombiana, qual seja, a municipalização. A agenda política da descentralização se concentrou nas benesses que teria o fato de que a ação estatal estivesse perto dos cidadãos, devido ao seu conhecimento mais profundo das necessidades das comunidades nos respectivos territórios. Nesse cenário, era o município e não, o departamento, que teria um papel preponderante na execução das políticas públicas. Essa mudança radical provocou sérios atritos entre os prefeitos, eleitos democraticamente pela eleição direta por parte dos cidadãos em março de 1988, e os governadores, designados pelo Presidente da República de acordo com certos critérios definidos na Constituição, mas carentes, em todo caso, de legitimidade democrática.

A Lei 12 de 1986 tentou aprofundar as reformas, ao ceder mais recursos para materializar a legitimidade conseguida nas urnas. Essa atitude por parte da Nação era produto de um aprendizado de tentativas anteriores de descentralizar funções e recursos, em razão de que, previamente, a Nação tinha transferido competências e certa quantidade de recursos mas, ao mesmo tempo, não tinha conseguido tirar do Orçamento da Nação partidas com a mesma destinação daqueles transferidas aos governos subnacionais.

A tensão permanente entre a necessidade de descentralizar, seja por motivações de tipo político-administrativas (“os serviços serão mais bem administrados se estão perto dos cidadãos”) ou por motivações de tipo fiscal (“é necessário descentralizar gasto para liberar recursos no orçamento”) e o temor por parte das autoridades centrais de que os

²⁴ As Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC – é um movimento guerrilheiro fundado em 1964 por Pedro Antonio Marín, mais conhecido como Manuel Marulanda Vélez ou Tirofijo, de extração fundamentalmente agrária que tenta desde então tomar o poder pela via das armas, e que se fundamenta, segundo seu próprio discurso, em idéias Marxistas – Leninistas. Participou de vários processos de paz com sucessivos governos colombianos, mas, até a data de defesa da presente dissertação continua na luta armada. Para maiores referências sobre as FARC ver Arenas (1985) e Corporación Observatorio para la Paz (1999).

governos subnacionais não tenham as condições necessárias para executar as políticas de forma idônea são uma característica própria do processo de descentralização na Colômbia. Assim, é de se esperar que, dado o forte centralismo presente durante muitos anos que permitiu a consolidação do Estado – Nação, essa preocupação continua exercendo importantes pressões para manter recursos e competências, materializando ditas pretensões através de iniciativas ambíguas de transferência aos governos subnacionais, que criam confusão no processo de política e, ao mesmo tempo, legitimam esses temores.

Esses temores e as conseqüentes ações de política que tem por objetivo manter certo nível de controle por parte da Nação sobre os governos subnacionais têm como efeito a acumulação de dívida por parte da primeira, devido à diminuição de recursos por motivo das transferências e à manutenção dos gastos no nível central daquelas competências já transferidas aos governos subnacionais. Nesse sentido, verifica-se que a deterioração do déficit do GNC está positivamente correlacionada com o aumento das transferências (JUNGUITO; MELO; MISAS, 1995). Porém, os níveis de dívida que o GNC mantinha não se modificaram de forma notória com as novas transferências que se deram após 1968 até 1975 e após 1987 até 1991, ocasiões em que esses níveis diminuíram, embora após 1983 aumentassem, como pode ser constatado na Tabela 4.1.

Tabela 4.1 – Saldo Total da Dívida do GNC como Percentagem do Produto Interno Bruto - PIB. Milhões de pesos colombianos correntes. 1967 – 1993

Ano	Dívida Total	PIB	% do PIB
1967	11.650.30	100.344.24	11.61
1968	13.449.30	116.454.59	11.55
1969	17.748.90	134.005.32	13.24
1970	20.809.90	157.722.90	13.19
1971	24.287.50	185.186.13	13.12
1972	30.457.70	225.253.60	13.52
1973	38.879.10	288.864.03	13.46
1974	50.119.80	382.978.87	13.09
1975	52.361.40	481.251.56	10.88
1976	66.913.00	632.314.76	10.58
1977	69.370.30	850.612.86	8.16
1978	67.665.00	1.080.432.97	6.26
1979	91.481.70	1.412.265.47	6.48
1980	136.680.70	1.875.941.18	7.29
1981	182.522.00	2.355.452.39	7.75
1982	241.750.60	2.966.686.82	8.15
1983	363.633.70	3.628.188.54	10.02
1984	656.443.80	4.581.462.42	14.33
1985	1.067.644.60	5.899.263.79	18.10
1986	1.540.379.00	8.063.811.21	19.10
1987	1.901.790.20	10.483.032.03	18.14
1988	2.403.258.20	13.936.356.62	17.24
1989	2.998.436.50	17.969.915.87	16.69
1990	4.022.808.30	24.030.173.00	16.74
1991	4.528.449.00	31.130.592.00	14.55
1992	6.395.049.80	39.730.752.00	16.10
1993	7.439.248.20	52.271.688.00	14.23

Fonte: Junguito & Rincón (2004).

Paralelamente, a política econômica num país fortemente centralista não está submetida às atuações dos níveis inferiores, principalmente porque esses níveis não são mais do que entidades subordinadas à autoridade central. Portanto, não teriam autonomia para conduzir uma política econômica, mas sim, para administrar territorialmente a política do nível superior.

Na situação existente antes da promulgação da Constituição, não se pode falar de dívida dos governos subnacionais, porque não possuíam pessoa jurídica para obter empréstimos de forma autônoma. Se existiram certos passivos em nome dos departamentos, intendências ou comisarias, previamente autorizados pelo Ministério da Fazenda, a realidade era que a Nação era a responsável pelos passivos. Inclusive, porque o objetivo desses empréstimos era fundamentalmente executar políticas coordenadas

desde o Governo Nacional em que as regiões eram meros agentes passivos nas políticas (DILLINGER & WEBB, 1999).

Ademais, a Colômbia foi reconhecida durante muitos anos como um exemplo de prudência na condução da política econômica, devido às poucas flutuações bruscas nos indicadores de política macroeconômica que redundaram em um crescimento positivo, inclusive na crise da dívida na América Latina no começo da década de 1980. Assim, embora o déficit fiscal da Nação fosse uma questão permanente na discussão da política econômica, a magnitude da dívida acumulada não representou um problema macroeconômico.

4.3. Constituição de 1991

A nova Constituição tentou reformar o sistema político colombiano ao mudar boa parte das regras de partilha de poder político e de recursos, promovendo a inclusão de diversos setores da sociedade que até então se encontravam excluídos do próprio sistema.

No que se refere às relações intergovernamentais, a Constituição modificou as regras que seguiam essas relações, fundamentalmente porque os governos subnacionais não eram mais dependentes diretos do Governo Nacional, devido ao fato de que lhes foi garantida a independência deste último²⁵. Adicionalmente, as diferenças entre as entidades territoriais regionais foram eliminadas ao conferir o status de departamento às antigas intendências e comisarías²⁶.

Os governadores então receberam um sinal ambíguo no que se refere à nova situação que enfrentavam, na medida em que, embora estivessem em um cenário onde já não eram mais dependentes do Governo Nacional, continuavam sem um espaço definido na

²⁵ “Artículo 1º Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista(…)” (COLÔMBIA, 1991).

²⁶ “Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley” (COLÔMBIA, 1991).

estrutura das relações de poder no âmbito intergovernamental, dada a independência que os municípios tinham conquistado poucos anos atrás. De tal forma, a Constituição aprofunda a crise dos departamentos como estruturas de governo desprovidas de uma função clara e específica, toda vez que os municípios executam as políticas públicas, e a Nação as planifica e coordena, deixando os departamentos em um vazio do qual ainda não saíram.

No que se refere à partilha de recursos, o texto constitucional aprofundou o processo que já estava em curso na década de 1980. O constituinte considerou que, ao atrelar o crescimento das transferências ao das RCN, não permitiria que o Governo Nacional diminuísse a autonomia dos governos subnacionais através do corte de transferências, criando um exemplo claro de inflexibilização orçamentária no lado das despesas deste²⁷. No entanto, por meio de outra inflexibilidade, o constituinte limitou a autonomia dos governos subnacionais, ao condicionar as transferências recebidas para determinados rubros, i.e. educação e saúde.

Desta forma, o mecanismo que, aparentemente, outorga aos governos subnacionais maior autonomia, na verdade condiciona e limita esta autonomia ao vincular as novas receitas vindas das transferências, ao que o constituinte de forma centralizada define como a necessidade social e globalmente relevante. Porém, isso não significa que o texto da Constituição esteja aquém das necessidades da população colombiana. Inclusive, os críticos da Constituição assinalam que ela prometeu muito além da capacidade financeira do Estado colombiano (RODRÍGUEZ, 2003).

A Constituição não definiu propriamente a quantidade de recursos que corresponderia a cada nível de governo, mas estabeleceu que a quantidade de recursos deveria estar de acordo com as necessidades das populações dos respectivos territórios. A definição real sobre a quantidade das transferências veio com a Lei 60 de 1993 que estabeleceu dois fundos diferentes, ambos provenientes das RCN. Por um lado, um renovado *Situado Fiscal* que deveria se incrementar de 23% em 1994, o que já representava um aumento de oito pontos percentuais na participação de um ano para outro, até 24.5% em 1996. Por outro lado, a antiga *Cessão de Vendas* se transformou nas *Participações*

²⁷ Para uma análise mais profunda sobre inflexibilidades orçamentárias, ver Echeverry, Fergusson e Querubín (2004) e Echeverry, Junguito e Querubín, (2005).

Municipais, que deveriam constituir 15% das RCN em 1994 e, a partir desse ano, aumentar um ponto percentual até 22% em 2001 (ACOSTA & BIRD, 2003).

Uma das críticas sobre o processo de desconcentração dos recursos foi que as crescentes transferências aos governos subnacionais iriam prejudicar o esforço fiscal dos governos, configurando, assim, a denominada preguiça fiscal. No entanto, vários autores refutaram a hipótese de existência de preguiça fiscal para os departamentos e municípios colombianos antes e depois da Constituição de 1991 (JUNGUITO; MELO; MISAS, 1995; CADENA, 2002).

O novo marco das relações intergovernamentais mudou em vários sentidos, após a Constituição, devido à autonomia que outorgou no plano jurídico aos governos subnacionais. Embora ao longo deste capítulo se dê certa ênfase no problema que a insistência nas reformas legais causa no sistema político colombiano, é importante reconhecer que esse fortalecimento formal tem redundado em melhoras para alguns governos subnacionais como, por exemplo, Bogotá (ACOSTA & BIRD, 2003) e os departamentos do sul (RESTREPO, 2004).

De um modo geral, os processos de descentralização mudam a partilha de recursos tributários que cada nível de governo administra e recebe, embora não seja este o caso da descentralização colombiana. Os impostos administrados por cada um dos níveis de governo continuaram os mesmos após a promulgação da Constituição. Por um lado, a Nação detém a tributação sobre as bases de arrecadação que possuem alta mobilidade como renda, comércio exterior e o Imposto ao Valor Adicionado – IVA – que recai sobre o consumo; o nível intermediário de governo tributa principalmente as bebidas destiladas e alcoólicas em geral, cerveja, o fumo, os jogos autorizados e os veículos automotores; as bases que são administradas pelos governos municipais são aquelas que não têm mobilidade como *Predial*²⁸ e *Indústria e Comércio*.

Essa estrutura tributária corresponde parcialmente ao que o *mainstream*²⁹ econômico recomenda como a melhor estrutura tributária de um governo dividido em diferentes

²⁸ Na Colômbia, o imposto predial possui incidência sobre qualquer tipo de prédio, seja este rural ou urbano, embora existam numerosos critérios que determinam a taxa a ser cobrada. Para mais detalhes, ver o Capítulo 4 de Núñez (2005).

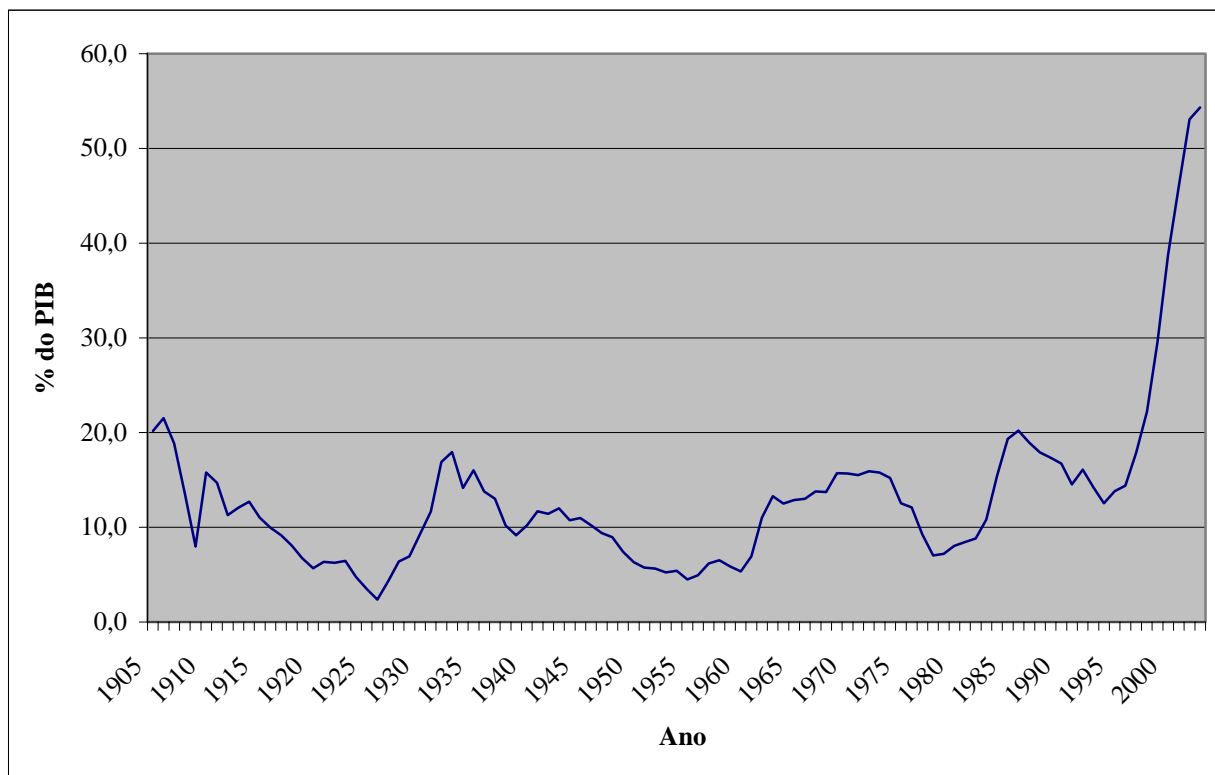
²⁹ Ver Musgrave (1959) e Stiglitz (2000).

níveis, dado que a estrutura governamental superior tributa as bases móveis, os níveis mais baixos de governo as bases com baixa mobilidade e o nível intermediário de governo tributa bases parcialmente móveis. De um modo geral, os municípios mais ricos dependem do imposto de *Indústria e Comércio*, devido fundamentalmente aos fluxos que geram a atividade econômica, enquanto os municípios pobres dependem fundamentalmente do imposto *Predial* (NÚÑEZ, 2005).

4.4 A explosão da dívida pública

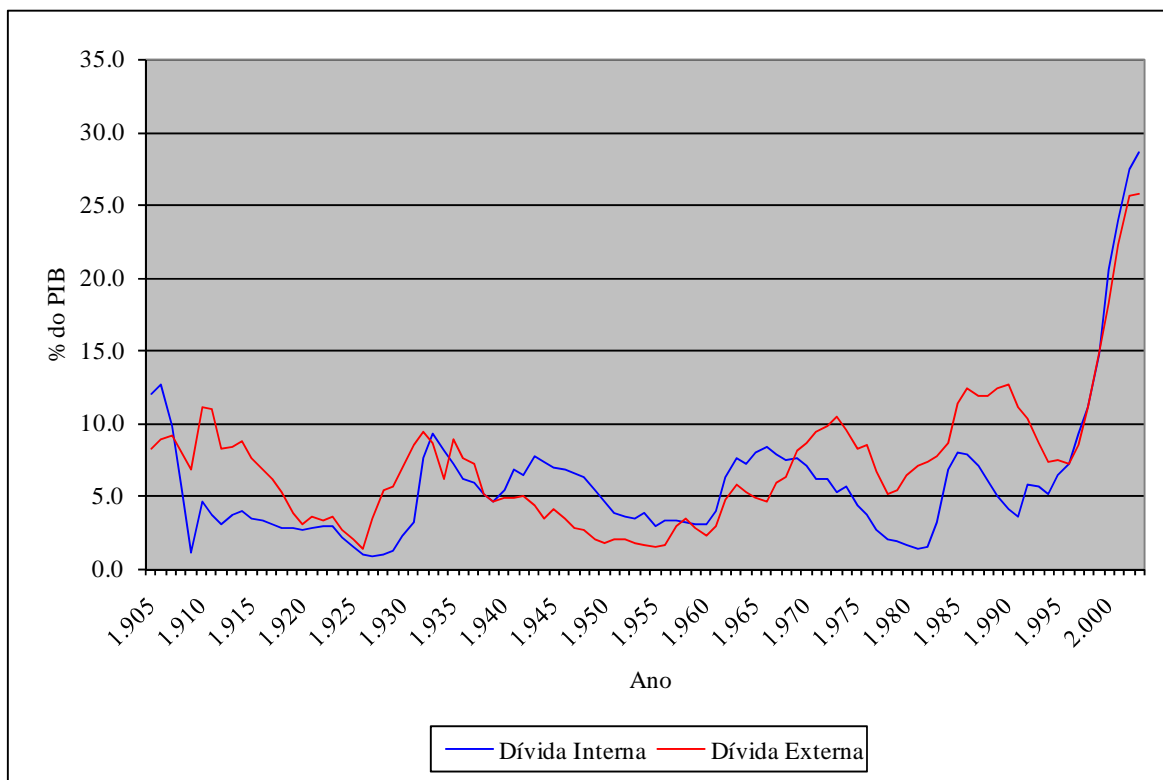
O endividamento público colombiano, durante o século XX esteve em patamares que variaram entre 2.6% do PIB, em 1926, e 20.6%, em 1935, como seus níveis mínimo e máximo, respectivamente, até o ano de 1998, quando essa marca é ultrapassada para chegar em 2003 a 54.3% (Ver Gráfico 4.1). De um modo geral, pôde se dizer que o nível de endividamento dependeu fortemente do ciclo econômico do país que dependia do preço internacional do café e das outras crises da economia mundial. Mas como característica a destacar, sempre se procurou manter a mesma importância relativa do endividamento externo e interno, situação que é evidente quando se observa o comportamento dessas duas variáveis no Gráfico 4.2 (LOZANO, 2001; 2002; JUNGUITO & RINCÓN, 2004).

Gráfico 4.1 – Dívida Total do GNC 1905 – 2003 (% do PIB). 1905 – 2003



Fonte: Junguito & Rincón (2004).

Gráfico 4.2 – Dívida Interna Versus Externa do GNC (% do PIB). 1905-2003.



Fonte: Junguito & Rincón (2004).

Após a Constituição, a situação geral do endividamento mudou devido principalmente às reformas de tipo estrutural que se inseriram no esquema econômico institucional do Estado colombiano. A primeira destas foi a impossibilidade da existência de empréstimos do Banco de la República³⁰ – Banrep – ao GNC, em razão de que esses montantes tinham um caráter de emissão disfarçada (LOZANO, 2001). A segunda grande mudança, que afetou o endividamento do GNC, foi a importância que o mecanismo de mercado adquiriu no contexto das políticas públicas, o que levou as autoridades à promoção do mercado de dívida pública mobiliária, como um incentivo à criação de um mercado de capitais mais forte (LOZANO, 2002).

Sobre a dívida pública colombiana e a trajetória particular que apresenta na década de 1990, é muito importante assinalar que existem debates sobre a natureza e as causas que levaram a uma trajetória ascendente. Existe a hipótese de que o déficit acumulado pelo Governo Nacional é de caráter estrutural, entendendo estrutural como uma característica que faz parte do sistema e se auto-reproduz ao longo do tempo apesar das diferenças latentes entre os momentos em que o endividamento se apresenta, isto é, não depende diretamente dos acontecimentos políticos e econômicos da década de 1990 (DILLINGER & WEBB, 1999; RINCON; BERTHEL; GÓMEZ, 2004; LOZANO & ARISTIZÁBAL, 2003). Por outro lado, estão aqueles que defendem que a acumulação sucessiva de déficits nessa época por parte do Governo Nacional se deu por motivos conjunturais que dependeram dos processos político e econômico que enfrentou a sociedade colombiana na época (LOZANO, 2001; 2002; KALMANOVITZ, 1999; WIESNER, 2004; CHÁVES, 2003; ALESINA; CARRASQUILLA; ECHAVARRIA, 2000; CLAVIJO, 2004).

Assim, provavelmente o crescimento da dívida se deu por um conjunto de fatores que se tornaram decisivos devido a sua própria combinação, isto é, numa situação de recessão na qual existiu uma pressão de caráter inflexível devido às novas despesas decorrentes de processos políticos ou econômicos. No entanto, desconhecer que o Estado colombiano sempre teve problemas fiscais seria ingênuo por parte dos analistas.

³⁰ O Banco de la República é o Banco Central da Colômbia e, após a Constituição, conquistou independência de direito e de fato com respeito ao Governo Nacional.

Os motivos conjunturais que assinalam os autores referidos anteriormente, em boa parte são as transferências que por motivos políticos se decidiu fazer no marco do processo da descentralização (WIESNER, 2004; ALESINA, CARRASQUILLA, ECHAVARRIA, 2000; CLAVIJO, 2004), além daquelas que se referem à seguridade social. Desta forma, a dívida da Nação cresceu descontroladamente a partir da década de 1990, tendo-se ainda que manter os níveis de gasto que já tinham sido transferidos, provocando assim uma duplicação das despesas (KALMANOVITZ, 1999). Isso remete novamente à dinâmica das relações intergovernamentais colombianas, que se fundamentam na desconfiança entre os diferentes níveis, principalmente por parte do Governo Nacional a respeito dos governos subnacionais acerca da competência com a que exerceriam as funções que lhes foram transferidas ao longo do tempo.

Os governos subnacionais, por sua parte, se valeram do novo marco institucional estabelecido na Constituição, tanto no sentido de aproveitar a nova autonomia política quanto na utilização que se lhe deram aos recursos que, por conceito de transferências, receberiam a partir desse momento. Quando as transferências aumentaram progressivamente em pouco tempo, isto permitiu que os governos subnacionais, principalmente os departamentos, acumulassem dívida devido à garantia financeira que os recursos por transferências implicavam (JUNGUITO; MELO; MISAS, 1995; SÁNCHEZ; OLIVERA; CORTÉS, 1997).

A dívida pública aparece pela primeira vez como um assunto importante na estrutura do sistema político colombiano, na medida em que a recém adquirida autonomia e o volume de transferências que a Constituição garantiu aos governos subnacionais fizeram com que se criasse um novo nicho de mercado para o sistema financeiro através de operações tipo ARO. Até 1997, não houve controle algum sobre esse tipo de operações. A partir desse ano, contudo, por meio da Lei 358 de 1997 ou Lei dos Semáforos, tentou-se criar um sistema de controle ao endividamento dos governos subnacionais em que se estabeleciam restrições ao volume de endividamento, segundo as despesas com juros em relação à poupança operacional³¹. No entanto, foi autorizado aos governos

³¹ Uma das críticas à Lei dos Semáforos é que usa a poupança operacional e não, o déficit/superávit em conta corrente, que é uma medida mais convencional para medir a confiabilidade dos empréstimos do que a primeira (DILLINGER & WEBB, 1999).

subnacionais oferecer como garantias de empréstimos os recursos que seriam recebidos por transferências (ECHAVARRIA; RENTERIA; STEINER, 2002).

Aparentemente, o endividamento foi utilizado perversamente para gerar despesa corrente, além de ter sido contratado mediante o uso das transferências (o que, em princípio, não obedeceria à função para a qual a Constituição as estabeleceu). Porém, inicialmente os governos subnacionais usaram os recursos de crédito para realizar investimentos grandes, inclusive chegando a ocupar um lugar importante na formação bruta de capital fixo dentro da economia colombiana em geral (CLAVIJO, 2004). Da mesma forma que a dívida do Governo Nacional esteve sobre a influência de fatores diversos, a dívida dos governos subnacionais também se viu submetida a pressões de natureza exógena e endógena.

Os componentes de natureza exógena foram, principalmente, o baixo crescimento ocorrido na economia colombiana na metade da década que, junto com uma alta nas taxas de juros, prejudicaram o pagamento em dia dos empréstimos contratados até esse momento, obrigando-os à contratação de mais dívida para pagar a dívida anteriormente contratada. Isso constituiu em um dos fatores endógenos mais importantes para explicar a explosão do problema da dívida dos governos subnacionais, além das despesas com caráter rígido que foram criadas, amparadas nos fluxos de transferências, o que desencadeou o não pagamento de salários, aposentadorias entre outros, forçando ao Governo Nacional a criação de um programa de auxílio aos departamentos com problemas (ECHAVARRIA; RENTERIA; STEINER, 2002; ALESINA; CARRASQUILLA; ECHAVARRIA, 2000; NÚÑEZ, 2005).

De um modo geral, os programas de auxílio financeiro por parte de governos de nível superior aos governos de nível inferior possuem vantagens e desvantagens que, comumente, devem ser balanceadas para que se criem as melhores estratégias para resolver o núcleo do problema que se pretende resolver com o respectivo programa. De um lado, as vantagens mais claras são a preservação da união ou do equilíbrio entre os diferentes governos subnacionais, isto é, não deixar os governos subnacionais com problemas se afundarem em dívidas. Por outro lado, são criados problemas de risco moral, na medida em que essas operações de salvamento podem sinalizar aos outros atores do sistema que sempre existirá um prestador de última instância que,

independentemente da situação, vai socorrer aos governos com problemas desestimulando, assim, a implementação de políticas responsáveis.

No caso da crise de dívida subnacional na Colômbia, apresentaram-se tanto as vantagens quanto as desvantagens. Porém, a preservação da igualdade entre os governos subnacionais como uma forma de preservação da sua existência autônoma, desencadeou-se um programa de salvamento que criou programas *ad-hoc* que não resolveram o problema. Ao contrário, fizeram com que os departamentos que adotaram esses programas adotassem novas versões dos mesmos, deixando em evidência a pouca avaliação que se fez do problema de um modo geral tentando atender as particularidades dos problemas departamentais, que tinham a pobreza como característica comum (ECHAVARRIA; RENTERIA; STEINER, 2002).

Os municípios, de um modo geral, não tiveram problemas com o endividamento. Os municípios grandes (Medellín) tiveram problemas de dívida pública, sendo salvos no início da década de 1990 pela Nação³². Posteriormente, esses municípios conseguiram estabilizar sua dívida, sem permitir que situações vividas no passado se repetissem; parte desse fato foi conseguido porque os impostos que ficaram ao cuidado dos municípios após as reformas da década de 1980 favoreceram principalmente os municípios que possuíam níveis de atividade econômica considerável (SANCHEZ; OLIVERA; CORTÉS, 1997; NÚÑEZ, 2005).

Na segunda metade da década de 1990, a crise econômica surgiu e paulatinamente foi deteriorando os resultados fiscais de todos os níveis de governo. Essa situação piorou à medida que se acercava o final da década e em 1999, momento em que a crise econômica se aprofundou, o déficit do Governo Nacional chegou a 6% do Produto Interno Bruto – PIB – junto a um crescimento negativo de 4.3% do PIB.

Essa conjuntura permeou a dinâmica das relações intergovernamentais no país ao levar as preocupações macroeconômicas ao centro da agenda de política, demarcando assim,

³² O caso do salvamento de Medellín por parte da Nação deveu-se fundamentalmente na dívida contraída com motivo da construção do Metrô, que teve problemas de estudos preparativos. Para mais detalhes, Echavarría, Rentería e Steiner (2002) fazem uma análise completa do problema que se criou pela decisão política, sem nenhuma consideração técnica sobre a viabilidade do projeto.

um novo roteiro das relações entre a Nação e os governos subnacionais, que permanece como o principal ponto da agenda no marco desse processo (ACOSTA & BIRD, 2003).

O panorama macroeconômico que estava presente no final da década de 1990 e começo de 2000 era, no mínimo, sombrio. Com a crise econômica, a arrecadação tributária diminuiu consideravelmente em todos os níveis de governo, causando graves desequilíbrios nas contas, apesar das várias reformas tributárias que foram tramitadas no Congresso durante a década de 1990. Essas reformas, no entanto, não conseguiram resolver os problemas de financiamento estrutural do GNC, porque não se buscava modificar a estrutura tributária, mas, simplesmente, resolver a conjuntura fiscal com aumento em alíquotas ou base de cálculo do Imposto ao Valor Adicionado – IVA –, Imposto de Renda, entre outros, criando graves ineficiências no sistema tributário (FERGUSSON, 2003; SÁNCHEZ & ESPINOSA, 2005).

Após a crise, foi implementada uma série de reformas que visavam corrigir os problemas que, segundo as autoridades, o processo de descentralização tinha causado ou impedido uma ação mais contundente por parte das autoridades econômicas para prevenir as conseqüências da crise. Neste ponto em particular, fez-se evidente pela primeira vez uma contradição contundente entre a dinâmica das relações intergovernamentais e a política macroeconômica, devido ao fato do GNC estar submetido às normas rígidas que envolvem as receitas – a condicionalidade das RCN para transferências – e a flexibilidade que requer a política econômica para resolver possíveis problemas decorrentes das flutuações da economia.

Aproveitando a conjuntura que a crise econômica criou e alegando o problema da flexibilidade fiscal, o GNC se deu ao trabalho, não somente de resolver os problemas específicos que enfrentavam os diferentes governos subnacionais como também de alterar as relações intergovernamentais. O sentido era devolver ao Governo Nacional parte do poder transferido às regiões ao longo de várias décadas de descentralização em nome da estabilidade macroeconômica (SÁNCHEZ; SMART; ZAPATA, 2002; IREGUI; RAMOS; SAAVEDRA, 2001).

Essa mudança nas relações intergovernamentais não foi feita de um momento para outro. Ao contrário, foi feita de forma gradativa, porém em pouco tempo, resolvendo pouco a pouco os problemas que tinham surgido e que estavam numa situação mais

crítica. Como era de se esperar, a resposta que o sistema político deu aos problemas das relações intergovernamentais foi através de normas, sejam elas constitucionais ou simplesmente regulamentares.

Em um primeiro momento, foram criadas normas para solucionar o passivo previdenciário que os governos subnacionais tinham acumulado mediante a criação de um fundo de aposentadoria dos seus funcionários, que seria administrado pela Nação (Lei 549 de 1999). Posteriormente, foi criado um instrumento factível de saneamento fiscal dos governos subnacionais (Lei 550 de 1999) para deixá-los em condições de honrar as dívidas contratadas e, ao mesmo tempo, melhorar sua capacidade de pagamento. Finalmente, a última reforma anterior à mudança constitucional foi uma (re)classificação dos governos subnacionais mediante critérios de população e Receitas Correntes de Livre Alocação – RCLA – mediante a Lei 617 de 2000 (NÚÑEZ, 2005; RESTREPO & ALVAREZ, 2005).

Dada a existência do diagnóstico sobre a fragilidade fiscal da Nação, a pouca flexibilidade que as transferências teriam imposto ao Orçamento Geral da Nação, a solução deveria conter estratégias para flexibilizar o Orçamento, no sentido de desvincular as transferências das receitas para devolver essa flexibilidade fiscal perdida. Buscava-se então, uma recentralização dos recursos, devido à percepção de que, ao liberar recursos das RCN, a Nação teria a possibilidade de administrar segundo suas necessidades os recursos que anteriormente estariam necessariamente vinculados às transferências.

Nesse sentido se modificou, mais uma vez, a Constituição mediante o Ato Legislativo 01 de 2001 que mudou, transitoriamente, a fórmula que tinha regulamentado as transferências durante a década de 1990. Essa mudança teve grandes conseqüências, não somente no plano meramente institucional, mas também na execução das políticas, devido ao novo marco de distribuição de recursos e competências que a nova norma estabeleceu.

4.5 Os anos pós-reformas

Nos anos que seguiram, após a nova reforma constitucional, pretendeu-se mudar de forma radical a estrutura das transferências do GNC para os governos subnacionais em geral, ao desvincular o montante transferido do crescimento das RCN, além de, como política compensatória, ligar o crescimento ao comportamento da inflação.

Desta forma se criou o Sistema Geral de Participações – SGP – que diferentemente da disposição original na qual existiam dois fundos, o Situado Fiscal para os departamentos e as Participações Municipais para os municípios, contém todos os recursos a serem transferidos em um fundo só, que pára de crescer como pontos percentuais das RCN e, como frisado anteriormente, tem seu crescimento ligado ao comportamento da inflação causada tendo como base os recursos transferidos no ano de 2001, com o qual se as receitas tributárias crescem acima da inflação os recursos das transferências passariam a representar uma proporção menor das RCN. Para regulamentar as novas disposições constitucionais, foi expedida a Lei 715 de 2001 que alterou a forma como a Lei 60 de 1993 tinha definido os montantes transferidos e os usos para os quais deveriam ser alocados ditos recursos.

A Lei 60 distribuía 40% dos recursos em proporção ao número de habitantes com Necessidades Básicas Insatisfeitas – NBI –, 20% em proporção ao grau de pobreza de cada município em relação ao grau médio de pobreza nacional, 22% de acordo com a proporção da população do município na população do país, 6% pela eficiência fiscal, 6% pela eficiência administrativa e, finalmente, 6% de acordo com o progresso demonstrado na qualidade de vida da população do município.

À diferença da Lei 60, que se valia de uma complexa fórmula detalhada acima, a Lei 715 determina que 58.5% do SGP, que corresponde ao financiamento da educação, devem ser distribuídos por aluno atendido, segundo um cálculo que a própria Nação realiza e que é multiplicado pela quantidade de alunos no sistema, segundo o nível educativo e a região. A população por atender também entra no cálculo da transferência, sendo uma porcentagem do valor por aluno atendido, também definida pela Nação. Os recursos para a saúde (24.5% do SGP) são destinados a realizar subsídios à demanda (SÁNCHEZ, 2006).

Dá-se então uma mudança importante no mecanismo que determina a partilha de recursos na medida em que o instrumento de focalização que apresenta a Lei 60 de 1993 é o Índice de Necessidades Básicas Insatisfeitas com o qual se outorga os recursos exclusivamente em função da população por atender mensurada esta de forma global, enquanto que na Lei 715 de 2001 o instrumento de focalização passa a ser a população atendida junto com a população por atender segundo cálculos realizados pelo GNC de acordo com o custo de atenção de cada aluno ou cada paciente.

Com a nova estrutura das transferências, era de se esperar que as finanças do GNC tivessem melhorado na medida em que as despesas, por esse conceito, não estariam pressionando o orçamento do GNC, devido à vinculação que as transferências tinham como percentagem das RCN. No entanto, é de particular importância assinalar que a crise continuou, mesmo após as reformas no sistema de transferências.

4.5.1 A situação dos governos subnacionais

Após, aproximadamente, duas décadas da Constituição, que prometeu maior autonomia para os governos subnacionais, tanto departamentos quanto municípios, o balanço para esses governos é diverso e pode ajudar a elucidar possíveis soluções para os problemas que ainda não foram resolvidos em matéria de relações intergovernamentais baseadas na autonomia dos governos subnacionais.

Por um lado há a realidade dos departamentos que, apesar de terem ganhado, aparentemente, maior autonomia com a eleição popular dos governadores e com a chegada das antigas Intendências e Comisarias à categoria de departamentos, é impossível desconhecer que o departamento é um nível de governo que atualmente está em crise. Essa crise departamental não é nova, ao contrário, mesmo antes da Constituição, já se constatava que a descentralização por serviços na Colômbia não tinha levado em conta esse nível de governo em particular ao deixá-lo sem função específica dentro do processo e, como consequência lógica disso, sem recursos suficientes para sua própria subsistência (ACOSTA & BIRD, 2003).

A respeito do tratamento que se deveria dar a cada um dos trinta e dois departamentos em que está dividido o território colombiano, existem certos debates em torno de se ele

deve ser igual para todos. Se existem diferenças, então qual o critério a utilizar para levar em conta essas diferenças e, finalmente, como fazer para que essas diferenças não se transformem em uma discriminação negativa a alguns destes, embora alguns instrumentos legais façam diferenças entre os departamentos³³. No entanto, essa diferença não é suficiente para resolver boa parte do problema dos governos departamentais, fundamentalmente porque a diferença entre eles não está exclusivamente na população e nas RCLA como é explicitado na Lei 617, mas na capacidade de tributação de cada uma das unidades.

Acosta e Bird (2003) assinalam que o departamento é um mito contábil. Essa apreciação não deixa de ter um pouco de verdade, na medida em que o departamento não possui competências específicas, e as receitas tributárias dependem fundamentalmente de tributos que estão sujeitos à sonegação e contrabando. Tal situação, claramente, não favorece a ampliação de receitas, o que poderia levar a uma maior independência dos dinheiros transferidos por mandato constitucional.

Esclarecer de forma explícita qual deveria ser a função dos departamentos é o primeiro passo para resolver o problema que estes enfrentam. Posteriormente, aceitar as diferenças entre cada departamento seria o melhor caminho para permitir uma melhor coordenação entre os três níveis de governo existentes, dado que, até então, o departamento vem ficando desprovido de lugar dentro do esquema da descentralização colombiana. Assim, por um lado, está a Nação, que, como entidade arrecadadora dos maiores impostos e como o nível que define as políticas, possui competências específicas de coordenação. Pelo outro, estão os municípios, que, por serem o nível mais próximo aos cidadãos detêm de alguma forma o privilégio de estarem mais perto das necessidades dos cidadãos e, portanto, a competência da implementação das políticas, deixando um vazio nas competências e atribuições que poderiam ser assumidas pelos departamentos.

Os municípios, embora tenham certas vantagens com respeito aos departamentos, não necessariamente estão numa posição particularmente boa, no que diz respeito à liberdade e à autonomia com a qual exercem suas funções. Como foi assinalado

³³ Essa diferença na capacidade de endividamento se faz segundo a população e as Receitas Correntes de Livre Alocação – RCLA –. Para mais detalhes ver Restrepo & Alvarez (2005).

anteriormente, a descentralização das políticas públicas foi uma das bandeiras que levaram as FARC a entrar num processo de paz na metade da década de 1980 (ARENAS, 1985), e, ainda que esse processo tenha fracassado na sua tentativa de resolver o conflito armado, os municípios continuam no centro da agenda de grupos armados por fora da lei³⁴.

A execução das políticas públicas vem sofrendo interferências cada vez mais explícitas por parte dos atores armados que se enfrentam no marco do conflito e que vêm se apropriando dos recursos transferidos do GNC como se fossem mais um grupo de pressão existente no município (RÚBIO, 2002; SÁNCHEZ & CHACÓN, 2005; SÁNCHEZ & PALAU, 2006).

Essa situação crítica contrasta com os bons resultados que a descentralização vem apresentando nos indicadores sociais tanto de educação como de saúde, ambos principais objetivos da descentralização. No que se refere à educação, é importante destacar que a cobertura aumentou na educação primária e na secundária³⁵, mas a qualidade mensurada por resultados em provas padrão aplicadas a todos os estudantes apresentam resultados piores para o ensino público (SÁNCHEZ, 2006; MELO, 2005), situação que deixa entrever o dilema que enfrentam as autoridades, qual seja, cobertura ou qualidade.

No que se refere à saúde, as coberturas dos subsídios à demanda vêm aumentando consideravelmente, situação que parcialmente reflete certos ganhos na possibilidade de atenção a populações carentes, porém a existência de uma possibilidade de atenção não implica recebê-la no momento adequado. Os municípios vêm demonstrando que conhecem melhor as necessidades das suas populações. Essa situação deixa de ser clara

³⁴ O conflito armado colombiano tem se caracterizado ao longo do tempo por ser um conflito eminentemente territorial, no qual os grupos armados à margem da lei questionam o monopólio da força no território por estes controlado. Nesse sentido, a administração de grandes quantidades de recursos por parte das administrações municipais faz com que estes sejam um objetivo de guerra para boa parte desses grupos devido ao fluxo constante de dinheiro que pode ser desviado para financiar o esforço de guerra de cada célula de qualquer dos grupos armados existentes na Colômbia. Como introdução a essa dinâmica ver Rubio (2002), Sánchez & Chacón (2005) e Sánchez & Palau (2006).

³⁵ A educação primária na Colômbia está constituída pelos anos escolares entre 6 e 11 anos de idade enquanto a secundária é aquela entre os 12 e os 17 anos de idade. Curiosamente a Constituição somente garante gratuidade até os 15 anos.

no que se refere à cobertura de saneamento básico, também responsabilidade das prefeituras e igualmente financiada com recursos de transferências (SÁNCHEZ, 2006).

4.6 Conclusão

No início do século XXI, a situação fiscal do GNC passava por um dos seus piores momentos na história, decorrente da crise econômica que sofreu o país no final do século passado. Partindo do diagnóstico básico sobre a responsabilidade da descentralização e seu mecanismo mais conhecido, as transferências, na situação fiscal do GNC, mudaram-se as suas regras gerais, com o intuito de reverter a precária situação do fisco nacional.

Porém, a situação fiscal não mudou e, ao contrário, a crise se manteve a ponto de que a trajetória fiscal que o país apresentava no ano de 2003 era insustentável, inclusive no momento em que o novo esquema das transferências já estava vigente, deixando em evidência que o déficit fiscal não era produto das reformas descentralizadoras da Constituição (RINCÓN; BERTHEL; GÓMEZ, 2004).

Diante da responsabilidade de resolver o problema da dívida, muitos analistas têm se debruçado sobre as possíveis soluções. A maioria esmagadora propõe continuar com a série de reformas iniciadas nos primeiros anos do século, no sentido de rever o esquema sobre o qual funcionam as transferências, para evitar que os mercados não entendam que o país não tem mais intenção de reformar aquilo que deveria ser reformado (CLAVIJO, 2002; 2004).

Nos últimos tempos, a situação fiscal está longe de ser resolvida, como demonstram as contas que o próprio GNC faz e sobre as quais se fazem os cálculos a respeito da estabilidade e solvência. O fechamento fiscal correspondente ao ano de 2006 assinalou que o déficit a financiar era de 4.4% do PIB, tal e como pode ser observado na Tabela 2 (COLÔMBIA, 2007) ao passo que o planejamento de execução orçamentária para o ano de 2008 previu um déficit fiscal a ser financiado de 3.6% do PIB (COLÔMBIA, 2007).

Tabela 4.2 – Receitas Totais do GNC 2005 – 2006. Pesos Colombianos Correntes

CONCEITO	Jan - Dez (Milhares de Milhões)		Jan - Dez (% PIB)		Crecimento (%) 2006/2005
	2005	2006*	2005	2006*	
Receitas Totais	45.924.00	56.347.00	16.1	16	22.7
Tributárias**	42.288.00	51.221.00	14.8	16	21.1
Não Tributárias	229.00	254.00	0.1	0.1	10.5
Fundos Especiais	472.00	577.00	0.2	0.2	22.3
Recursos de Capital	2.812.00	4.232.00	1	1.3	50.5
Receitas Causadas	123.00	63.00	0	0	-48.7
Gastos Totais	59.653.00	69.374.00	20.9	21.6	16.3
Juros	9.857.00	13.330.00	3.5	4.2	35.2
Funcionamento***	44.515.00	49.097.00	15.6	15.3	10.3
Investimento***	4.274.00	5.898.00	1.5	1.8	38
Empréstimo Neto	372.00	412.00	0.1	0.1	10.8
Pagos Causados	636.00	637.00	0.2	0.2	0.2
Déficit	13.729.00	13.027.00	4.8	4.1	-5.1
CRSF****	1.233.00	1.113.00	0.4	0.3	-9.8
Déficit a Financiar	14.962.00	14.141.00	5.2	4.4	-5.5

*Cifras preliminares

** Arrecadação registrada nas contas do Tesouro Nacional.

*** Gastos de Funcionamento e investimento incluem pagos e dívida flutuante.

**** Custos de Reestruturação do Sistema Financeiro.

Fonte: Colômbia (2007a)

Aparentemente o déficit fiscal³⁶ está começando a ser controlado, segundo os documentos oficiais de política fiscal emitidos pelo GNC. No entanto, é importante assinalar que o crescimento da economia colombiana esteve muito acima do que tinha sido calculado anteriormente. Portanto, o ritmo de decréscimo do déficit está aquém do desempenho da economia, o que mostra mais uma vez um comportamento procíclico, embora isso tenha significado um problema no passado recente.

A pertinência de citar um autor como Clavijo (2004)³⁷, sobre o que deve ser feito para resolver a crise fiscal que se arrasta já por vários anos, é uma amostra de que a importância que as leis possuem como instrumentos de solução de problemas no sistema político colombiano não depende do grau de conhecimento técnico que os altos funcionários do Estado possuem sobre os problemas econômicos.

Um dos principais problemas que ainda não foi discutido é qual deveria ser o balanço de poder entre os distintos níveis de governo (RODRÍGUEZ, 2003) que se modificou ao longo do processo de descentralização. Antigamente a Nação era a única que tinha voz e voto nos assuntos públicos, mas, após várias décadas de reforma, os governos

³⁶ Faz-se referência ao déficit nominal.

³⁷ Sergio Clavijo é um economista renomado que foi membro do Conselho Diretor do Banco de la República e atualmente é diretor da Associação Nacional de Instituições Financeiras – ANIF.

subnacionais vêm melhorando consideravelmente sua posição relativa com respeito à Nação, embora nos últimos anos parte dessa autonomia tenha sido diminuída pelas reformas recentralizadoras.

A descentralização deve se desligar do debate de estabilidade macroeconômica, não esquecendo que isso também é importante, mas não pode ser o elo condutor da discussão sobre a autonomia territorial. Isso seria perder a perspectiva que a descentralização teve em um primeiro momento.

5 A EXPERIÊNCIA COMPARADA DE BRASIL E COLÔMBIA

A comparação entre duas unidades de análise deve começar pela definição de quais as categorias sobre as quais se realizará a comparação. Neste caso, em particular, as categorias são as relações intergovernamentais e o papel que a dívida teve no desenvolvimento das mesmas no Brasil e na Colômbia.

Para realizar a respectiva comparação, inicialmente serão analisados os antecedentes dos respectivos casos, dando-se uma ênfase na organização territorial e nas relações intergovernamentais. Em seguida, analisar-se-á o período compreendido entre a década de 1960 e a década de 2000, investigando-se qual foi o papel da dívida em cada caso na estrutura das relações intergovernamentais.

Importante esclarecer que este não é um trabalho de história econômica nem política. Portanto, certos fatos e particularidades históricas não serão tratados com a profundidade que um trabalho dessas características requereria, inclusive porque esse nunca foi o objeto proposto. O objetivo, sim, é o de entender o papel da dívida na dinâmica das relações intergovernamentais nos dois países. Nesse sentido, faz-se referência a alguns fatos históricos como parte do argumento principal, mas não com o intuito de esclarecer ou detalhá-los minuciosamente, senão como elementos importantes dentro de uma trajetória mais ampla.

5.1 Primeiras formulações das relações intergovernamentais

As relações intergovernamentais no século XIX no Brasil e na Colômbia se desenvolveram por dois caminhos diferentes, no que tange ao grau de unidade que as subdivisões mostraram. Por um lado, o Brasil é o conjunto formado pela união de várias colônias portuguesas, ao passo que a Colômbia era somente uma das colônias espanholas na América. Este aspecto é fundamental na dimensão em que os governos subnacionais existentes no Brasil tiveram certo grau de autonomia quando eram

colônias portuguesas, enquanto que os governos subnacionais colombianos eram meras províncias no interior de uma colônia espanhola. Tal fato, sem dúvida, favorece as tendências centralizadoras das relações intergovernamentais colombianas presentes durante muitos anos.

Essa experiência prévia de autonomia e de construção de elites regionais fortes vai contrastar nos primeiros anos de vida independente no Brasil, nos quais a autonomia dessas colônias se viu limitada pela instauração do Império, devido à presença de uma corte de origem portuguesa que implicava uma proximidade nunca antes experimentada de uma autoridade maior que tenha posto em xeque a dominação exercida pelas elites regionais sobre a população do seu território. Por outro lado, a experiência colombiana nesse sentido é a de uma colônia semiperiférica que tentou tornar-se um país maior através da união de várias das colônias espanholas, Nova Granada, Venezuela e Quito, mas que, no entanto, não conseguiu manter a unidade, devido à morte da pessoa que tinha mais interesse nessa iniciativa: Simón Bolívar, além de ser o promotor desta representava também, simbolicamente, a possibilidade de concretizá-la a causa das guerras de independência que liderou nos três países.

Inicialmente, a estabilidade é uma característica que diferencia as relações intergovernamentais brasileiras e colombianas ao longo de todo o século XIX. Por um lado, pode-se identificar a instabilidade existente na Colômbia, onde houve uma permanente confrontação militar entre diversas elites regionais que não conseguiram se consolidar como elites hegemônicas de caráter nacional. No entanto, enquanto se encontravam exercendo o poder, desde o Governo Central, modificavam arbitrariamente a estrutura da organização territorial passando de regimes centralistas a federalistas, ou vice-versa, segundo a elite respectiva.

Em clara contraposição à situação colombiana, a realidade das relações intergovernamentais brasileiras se caracterizaram pela relativa estabilidade durante a vigência do Império, devido em parte à presença da Corte que, como assinalado anteriormente, implicava um princípio de unidade. Isso não impediu a aparição de revoltas em várias regiões que pretendiam obter a independência de vários estados, obrigando o exército imperial a realizar um esforço considerável em termos militares

para garantir essa unidade, sem que isso implicasse em um verdadeiro questionamento do regime por muito tempo.

O desgaste de ambos os regimes, Império no caso do Brasil, e a instabilidade que existiu na Colômbia ao longo de todo o século XIX, fizeram com que na década de 1880 se dessem mudanças importantes nas relações intergovernamentais nos dois países. Por um lado, cria-se a República no Brasil. Na Colômbia redige-se a Constituição de 1886 que consagraria o centralismo como organização da república. É importante assinalar que a produção cafeeira permitiu em ambos os casos a consolidação de cada regime em particular na medida em que, no caso colombiano, os departamentos que produziam a maior quantidade de café para exportar eram aqueles governados pelo partido da situação (Nacional e, posteriormente, Conservador). No caso brasileiro, foram as regiões cafeeiras do sudeste, principalmente São Paulo e Minas Gerais, que consolidaram o novo regime, abrindo caminho para reivindicações políticas de acordo com suas possibilidades produtivas, que viam nos outros estados, um encargo a ser assumido pelos estados mais fortes³⁸.

Após a proclamação dos novos regimes na década de 1880, os dois tiveram estabilidade ao longo do tempo, o que persistiu até a década de 1930, contabilizando entre quarenta e cinquenta anos de manutenção do regime de federalismo não cooperativo³⁹ no Brasil e de centralismo exagerado no caso colombiano, que assentaram as bases de construção do Estado–Nação em cada caso. Essas características perdurarão no tempo e seguirão presentes na contínua construção das relações intergovernamentais em épocas posteriores.

Na década de 1930, houve mudanças nos governos e na forma como intervinham na economia. Nas relações intergovernamentais, há uma diferença importante pois, no caso colombiano, a mudança de partido político não implicou que o partido de governo

³⁸ A república no início foi um projeto dos militares que, no entanto, foi apropriado pelas elites políticas dos estados mais relevantes economicamente, São Paulo e Minas Gerais, no que foi conhecido como República do café com leite. Aqui não se fará uma apresentação em profundidade dessa problemática.

³⁹ O federalismo não cooperativo faz referência a um sistema de cooptação política em que alguns estados, em particular São Paulo e Minas Gerais, impunham um modelo clientelístico onde a soberania estadual estava submetida ao pacto entre estes. Para detalhes sobre o federalismo não cooperativo, competitivo ou dual, ver Jayme Jr (1995).

promovesse uma mudança no relacionamento entre os governos subnacionais e o governo central. No caso brasileiro, a subida de Getúlio Vargas ao poder permitiu uma redefinição das relações intergovernamentais, na medida em que coube ao Governo Federal concentrar mais competências que redundaram em uma centralização devido à incapacidade política de reação dos governos regionais de afrontá-la. A respeito dessa diferença entre os dois países, deve-se dizer que a não existência de uma mudança radical nas relações intergovernamentais colombianas é um fato decorrente de que a situação econômica requereu um governo centralizado, que já existia no caso colombiano.

Parte do esforço dos respectivos governos nesse sentido se fez através de aumento da importância do Estado na economia, seja mediante a criação de empresas, diretamente como no caso brasileiro, ou com a declaração da função social da propriedade que permitiu ao Governo Nacional determinar prioridades econômicas e fazer uma primeira tentativa de industrialização devido ao fechamento do comércio internacional e, posteriormente, a guerra. Essa nova condição de participante ativo na economia reforçou o centralismo colombiano, devido ao aumento da discricionariedade em matéria de política econômica, que complementou assim a discricionariedade política construída por várias décadas.

Na metade da década de 1940, há novas mudanças em ambos os regimes. Contudo, novamente no caso colombiano, isto não significa que as relações intergovernamentais mudem como no caso brasileiro, no qual uma redemocratização promoveu uma mudança no federalismo, uma vez que os estados recuperaram certa autonomia em matéria de tributação. Por outro lado, no caso colombiano, há um fortalecimento do autoritarismo por parte do Governo Nacional, que gerou como reação uma luta armada, solucionada mediante a intervenção do exército, sem modificar na realidade o tipo de relações intergovernamentais. Posteriormente, essa intervenção derivaria numa ditadura militar de curta duração que assentaria as bases para novas mudanças no final da década de 1950.

A mudança das relações intergovernamentais no caso brasileiro reflete a importância que a questão federativa representa no seu sistema político, devido ao processo de formação do Estado moderno, no qual a autonomia dos estados foi uma das suas bases.

Por outro lado, a formação do Estado colombiano se deu no âmbito da centralização das competências governamentais, situação que fez irrelevante a discussão sobre a autonomia que os governos subnacionais deveriam ter. De fato, não há governos subnacionais; há, simplesmente, representações do Governo Nacional.

Uma característica que aparentemente não influi nas relações intergovernamentais é o fato do Estado ter um perfil mais intervencionista dentro da economia, situação que ocorre no caso colombiano no qual, embora as desigualdades regionais sejam gritantes (MEISEL, 2007), a ausência da discussão sobre a importância dos governos territoriais ou subnacionais faz com que essas desigualdades não sejam parte da agenda de política em momento algum. Por outro lado, no caso brasileiro, a intervenção mais ativa do Estado na economia durante o governo Kubitschek com o Plano de Metas explicita a preocupação com o desenvolvimento regional, ao tentar desconcentrar a produção das regiões tradicionalmente fortes, mesmo que, para aprovar o próprio Plano, tenha sido necessário abdicar desses objetivos, concentrando ainda mais o sistema produtivo.

O cenário político nos dois países contrasta na década de 1960, devido a que, no caso brasileiro, a saída do Presidente Kubitschek quebrou o grande consenso político em torno dele, deixando para trás uma instabilidade que não foi controlada pelos seus sucessores e que favoreceu o golpe militar em 1964, que instaurou uma série de reformas de forma gradual no campo econômico, visando a centralização dos recursos. No campo político, visava fazer frente a um clima de recente mobilização social. Já no caso colombiano, a estabilidade chegou no ano de 1958, quando se instaura a Frente Nacional que, além de acabar com a ditadura militar, também acabou com o enfrentamento entre os partidos tradicionais, mas que significou uma monopolização do acesso ao poder político. Com efeito, economicamente procurou-se, em alguns dos seus governos, fazer uma intervenção mais ativa do Estado que abriu o caminho para que se desse a possibilidade de racionalização da administração pública e, com ela, o imperativo da descentralização por funções ou desconcentração.

5.2 As reformas da década de 1960: Descentralização ou desconcentração?

5.2.1 Federalismo e descentralização

A década de 1960 foi um período em que as relações intergovernamentais mudaram no Brasil e na Colômbia. Em ambos os casos, ocorreram mudanças gerais no panorama político no decorrer da década, causando modificações importantes no padrão que as relações intergovernamentais mantiveram nas épocas prévias.

Por um lado, o Brasil passou de um governo democrático e pluralista na primeira metade da década para uma ditadura militar, que se iniciou com o levante de 1964 e, finalmente, afiançou-se em 1968 com a instauração do AI 5, no qual se configurou um regime centralista e claramente autoritário. Por outro lado, a Colômbia sofreu um processo de transformação paulatino, que começou em 1958 com o início da Frente Nacional. Embora tenha significado o final de uma ditadura militar, essa transformação também significou o fechamento do sistema político para as outras forças que não pertenciam aos partidos tradicionais. Configurou-se, assim, uma dupla centralização do poder com forte presidencialismo centralista e sistema político fechado, que impediu que outras forças políticas tivessem acesso ao poder (RESTREPO, 2002; 2004).

Assim, pode-se caracterizar a década de 1960 como um momento de transição nas relações intergovernamentais, devido ao fato de que somente no final desse período se consolidam os padrões que as relações intergovernamentais seguirão em cada país durante as seguintes duas décadas. Porém, o caráter dessas mudanças é muito particular para cada caso, devido ao fato de que as relações intergovernamentais em cada um dos países respondiam a lógicas totalmente diferentes e, portanto, as reformas deviam responder a essas situações prévias. Dada a importância dos governos subnacionais no Brasil e, em particular, os governos estaduais, a reforma tentou retirar o poder deles, ao centralizar cada vez mais as decisões de política no Governo Federal, criando uma situação similar à colombiana, na qual o Governo Nacional decidia sobre todas as questões, tendo os governos subnacionais, tanto departamentais como municipais, como simples agentes seus nos territórios.

Embora na Colômbia as reformas de 1968 buscassem descentralizar a ação estatal, o marcado centralismo continua como a principal característica do exercício do poder no sistema político colombiano, com o qual as similaridades com o caso brasileiro aparecem de forma clara. Existe uma administração central que coordena e determina os objetivos de política e a forma como estas devem ser implementadas, além de também coordenar a forma como os recém criados setores descentralizados atuam nos seus respectivos espaços. No entanto, a criação desses setores descentralizados obedeceu a lógicas diferentes, dado que, no caso colombiano, foram criados como uma forma de aproximar a ação estatal dos cidadãos, por meio de uma descentralização por serviços, ou desconcentração, enquanto no Brasil a criação dos setores descentralizados foi como uma resposta inicial dos governos estaduais à centralização de recursos efetuada pelo Governo Federal após o golpe de 1964.

Um aspecto importante, comum aos dois processos, é a modernização da administração estatal. As reformas implementaram novas técnicas, principalmente na administração tributária, além de permitir que uma nova elite de tecnocratas tivesse acesso ao poder (OLIVEIRA, 1991). No entanto, essa característica comum aos dois países pode ser decorrente do modelo de Estado que estava sendo implantado na América Latina e que buscava que este tivesse mais participação na economia. Buscava-se, adicionalmente, fosse criado um modelo de Industrialização por Substituição de Importações – ISI – que requeria para seu funcionamento uma elite tecnicamente preparada para implementar esse modelo. Não obstante, uma diferença fundamental nos dois processos de descentralização foi o cenário no qual se apresentaram, em razão de que foram os governos subnacionais brasileiros os que se serviram dessa estratégia, enquanto que no caso colombiano foi uma estratégia que partiu do Governo Nacional (RESTREPO, 2002; 2004).

A similaridade dos processos no que se refere a sua implementação, mesmo que isso tenha sido feito com objetivos diferentes, permite problematizar a noção clássica de que a descentralização ocorre para estar mais próximo dos cidadãos e conhecer melhor suas necessidades ou preferências. Nesse sentido, os dois casos aqui estudados permitem elucidar que a descentralização é simplesmente um instrumento de política que busca atingir determinados objetivos políticos, isto é, constitui-se em um meio para conseguir um fim, e não é um fim em si.

Por um lado, estavam os governos estaduais brasileiros que desconcentraram as responsabilidades com a criação de autarquias e setores descentralizados como uma forma de sobreviver à centralização por parte do Governo Federal. Por outro lado, na Colômbia, essa estratégia tinha como objetivo conhecer de perto os problemas da população ao administrar “in lócus”, mas deixando a decisão política no centro.

Assim, embora os objetivos perseguidos pelos respectivos processos fossem diferentes, os mecanismos utilizados para implementá-los foram semelhantes: fundos de transferências condicionadas, que buscavam direcionar os recursos do Governo Central aos territórios. Assim, o presente exercício permite evidenciar, através do caso brasileiro, o caráter desconcentrador, não descentralizador, do processo colombiano porque, com o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios, o Governo Federal brasileiro pretendia condicionar o gasto dos governos subnacionais. No entanto, o argumento do Governo Nacional Central colombiano era que, através de fundos de transferências condicionadas, como o *Situado Fiscal* e a *Cessão de Vendas*, transferia-se mais autonomia aos governos subnacionais, o que permitia resolver melhor os problemas da população local.

Dessa forma, o padrão de dependência estabelecido com as reformas de final da década de 1960, pouco a pouco foi se revelando frágil. No Brasil, a tentativa do governo militar de controlar os rumos da transição iniciada no final da década de 1970 e, com isso ganhar espaço político, mostrou-se ineficaz com os resultados dos processos eleitorais. Tais processos, por sua vez, tiveram como consequência não proposital um aumento da desigualdade regional com o crescente saldo positivo do sudeste no balanço de pagamento inter-regional (DINIZ & OLIVEIRA, 1993), além dos privilégios que se lhe outorgaram a certos estados mais dependentes deste último em termos de despesa e investimentos feitos com dinheiros da União. Assim, o que faz crise não é somente o padrão das relações intergovernamentais, mas também o modelo burocrático autoritário que encarnava o governo militar.

Por outro lado, também no final da década de 1970, o caso colombiano também começa a evidenciar que o modelo de descentralização por serviços, implementado dez anos antes, não representava melhoras significativas nos objetivos que inicialmente tinha assumido. Assim, na medida em que as prioridades de despesa e de investimentos

continuam nas mãos do Governo Nacional Central, fica claro que a pretendida autonomia dos governos subnacionais para definir as prioridades de gasto não se materializou. Simplesmente, a dependência prévia mudou de forma.

Assim, começa outra etapa de transição, a década de 1980, que de um modo geral pode ser caracterizada como um período de redefinição do *dever ser* nas relações intergovernamentais nos dois países. Tanto no Brasil quanto na Colômbia, houve mudanças importantes no plano institucional que se apresentaram como uma conseqüência natural das novas realidades políticas e econômicas surgidas nesse período.

O rápido avanço da transição brasileira, que se materializou com os resultados das eleições para governadores e Congresso com o triunfo dos candidatos da oposição nos principais centros, levou o Governo Federal a privilegiar os investimentos e os programas de gasto, como já foi assinalado anteriormente, nos estados mais pobres e dependentes deste numa tentativa de prolongar a duração do regime imposto pelos militares. Assim, configura-se um quadro específico das relações intergovernamentais brasileiras, que, devido à importância obtida pelos governos subnacionais, devido às eleições de 1982, suas reivindicações não permitiram a continuidade de uma transição planejada. Isso acabou forçando o surgimento de um movimento verdadeiramente descentralizador ao promover iniciativas que fortalecessem sua própria autonomia (ABRUCIO & COSTA, 1999). Passa-se de um processo de desconcentração no interior dos governos subnacionais, para um processo de descentralização de escala nacional, que acabaria na cristalização dessas reivindicações na Constituição Federal de 1988.

Paralelamente, na Colômbia, foram implementadas reformas encaminhadas ao fortalecimento das finanças subnacionais através de um aumento dos recursos repassados a estes. Isso se deu por meio de certas leis que foram aprovadas no decorrer da década, mas que tiveram seu ponto mais importante com a aprovação em 1986 da eleição de prefeitos, culminando assim um processo de fortalecimento do nível municipal de governo. Assim, dá-se um passo importante na transformação do processo de desconcentração que ocorria na Colômbia já havia duas décadas, e que, finalmente, considerou a autonomia política como o passo necessário para fazer efetivo o processo de democratização e de abertura do sistema político que acontecia nesse momento.

Dessa forma, na década de 1980, aprofundaram-se e aceleraram-se os processos de descentralização nos dois casos objeto de estudo. Essa coincidência também é decorrente do momento histórico que se estava vivendo, no qual a reforma do Estado fazia parte da agenda obrigada nos países periféricos, levando a descentralização ao centro do debate. Importante ressaltar que não se objetivava governos subnacionais mais autônomos, e sim um desmonte das responsabilidades do Estado que estavam nas mãos dos Governos Centrais para serem administradas pelos governos subnacionais. Assim, cada processo respondeu de acordo com as necessidades do sistema político respectivo, mas tendo como final a consagração constitucional da autonomia dos governos subnacionais.

5.2.2 Endividamento

O endividamento se constitui numa diferença fundamental entre os dois processos de descentralização e “tecnocratização” da ação estatal acontecidos neste período. Para o caso brasileiro, dada a autonomia formal que detinham os governos subnacionais, esse processo se deu através de um endividamento progressivo deles com o Governo Federal, materializado pela vinculação das autarquias e, em geral, das agências descentralizadas nos sistemas setoriais nacionais criadas por este. Por outro lado encontra-se o caso colombiano onde o endividamento subnacional é simplesmente inexistente, em razão do fato de que os governos subnacionais colombianos são representantes do Governo Nacional Central nos territórios. Tal situação implica necessariamente que, se existem dívidas a serem pagas pelos departamentos, essas são verdadeiramente do próprio Governo Nacional Central responsável último das decisões dos governos departamentais.

No caso brasileiro, o processo de desconcentração foi levado a cabo através do endividamento dos governos subnacionais com o Governo Federal, usando todos os meios ao seu alcance para captar recursos de dívida numa tentativa de relaxar a restrição orçamentária imposta pela perda de recursos tributários. Nesse sentido, a dívida foi o instrumento de política utilizado pelos estados para reduzir as assimetrias criadas pela centralização, principalmente fazendo uso dos bancos estaduais como instituições que articulavam a administração dos recursos e financiavam recorrentemente os déficits.

Com isso, os setores descentralizados estaduais incorreram na sua tentativa de relaxar a restrição orçamentária imposta pelas reformas centralizadoras do Governo Federal, entre elas o uso do orçamento monetário, a reforma tributária entre as mais importantes⁴⁰ (JAYME JR, 1995).

Assim, a progressiva acumulação de dívida por parte dos governos subnacionais brasileiros não foi, como alguns assinalam, uma ação irresponsável de política econômica onde os gastos feitos superam as receitas, quebrando o equilíbrio orçamentário. Ao contrário, no cenário com o qual se defrontavam as autoridades estaduais, a acumulação de dívida foi uma ação de política que, foi em décadas posteriores, um elemento de dissuasão com respeito às ações do Governo Federal, o que permitiu em um momento dado modelar, parcialmente, a transição à democracia (ABRUCIO & COSTA, 1999; ABRUCIO, 2000).

Em claro contraste com a situação brasileira, na Colômbia, o endividamento subnacional não existiu neste período. Com governos subnacionais totalmente dependentes política e economicamente do Governo Nacional Central, era de se esperar que não existissem movimentos de endividamento particularizados para cada unidade subnacional. Até porque, do ponto de vista econômico, é melhor contratar uma dívida grande em nome de um Governo Central forte do que contratar pequenas dívidas para governos subnacionais frágeis dependentes financeiramente do Governo Central.

No Brasil, a desconcentração que se iniciou nos governos subnacionais fez crescer o setor público estadual e a acumulação de dívida decorrente da estratégia de política assinalada acima, deixando ao Governo Federal a necessidade de ceder em certos aspectos. Essa cessão se deu em aspectos principalmente políticos, ao passo que nos econômicos este sempre esteve em capacidade de impor suas iniciativas. Devido ao fato de que politicamente o Governo Federal não contava com suficiente apoio para levar adiante suas iniciativas, no marco da Constituição, apresentou-se a consagração da descentralização que, aparentemente, implicava um fortalecimento dos governos subnacionais *vis-à-vis* o Governo Federal.

⁴⁰ Sobre o orçamento monetário ver Horta (1981) e sobre a reforma tributária ver Oliveira (1991).

No entanto, a autonomia dos governos subnacionais brasileiros, embora tenha sido consagrada explicitamente na Constituição, não pôde ser desfrutada por estes justamente por causa do forte endividamento que mantinham junto ao Governo Federal. Isso fazia com que a dívida fosse o argumento de que se serviria para impor suas iniciativas de caráter econômico, em razão de que aquelas de caráter estritamente político foram desconhecidas. Reforçava-se, assim, a importância que o endividamento estadual teve no desenvolvimento das relações intergovernamentais brasileiras, modificando o balanço de poder entre as esferas de governo.

5.3 Reformas constitucionais e suas conseqüências

5.3.1 Federalismo e Descentralização

As Constituições declararam formalmente a autonomia dos governos subnacionais e também promoveram ações encaminhadas ao fortalecimento das finanças dos respectivos governos, em detrimento da esfera que até então tinha se mostrado mais forte, isto é, os governos centrais. Esses reconhecimentos constitucionais da importância de terem governos subnacionais autônomos, tanto política como economicamente, foram importantes do ponto de vista simbólico, uma vez que permitiram o surgimento de novos atores no interior dos respectivos sistemas políticos.

Nesse sentido, é necessário destacar que ambos os processos permitiram que governos subnacionais, que anteriormente estavam em um segundo plano nas relações intergovernamentais, surgissem como atores importantes e, portanto, merecedores de reconhecimento político e participação na partilha de recursos, principalmente para o caso dos municípios (Ver Tabela 5.1). Assim, para o caso brasileiro identifica-se o reconhecimento dado aos municípios como membros plenos da Federação, ao passo que, para o caso colombiano, observa-se uma recategorização de governos subnacionais, promovendo assim a igualdade entre os governos subnacionais sem importar sua condição econômica ou populacional.

Tabela 5.1 Brasil: Carga tributária e a divisão federativa, 1960 – 2006 (Percentagens).

Ano	Arrecadação Direta				Receita Tributária Disponível			
	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	Total
1960	64	31,3	4,7	100	59,5	34,1	6,4	100
1965	63,6	30,8	5,6	100	54,8	35,1	10,1	100
1983	76,6	20,6	2,8	100	69,8	21,3	8,9	100
1988	71,7	25,6	2,7	100	60,1	26,6	13,3	100
1990	67,3	29,62	4,74	100	54,64	30,12	15,24	100
1991	66,29	28,97	4,74	100	53,95	30,78	15,27	100
1992	67,66	28,5	3,84	100	53,84	29,61	16,54	100
1993	71,79	25,19	3,03	100	57,24	27,37	15,39	100
1994	69,45	27,17	3,38	100	59,01	26,21	14,77	100
1995	67,29	28,04	4,67	100	55,37	27,92	16,71	100
1996	66,82	28,34	4,84	100	54,55	27,95	17,51	100
1997	67,67	27,27	5,06	100	57,3	26,6	16,2	100
1998	68,65	26,18	5,17	100	59,2	25	15,8	100
1999	69,89	25,42	4,69	100	60,1	24,7	15,2	100
2000	69,07	26,45	4,49	100	59,6	25,4	15	100
2001	68,72	26,8	4,48	100	59,3	26,5	14,2	100
2002	69,98	25,8	4,22	100	57,14	26,57	16,29	100
2003	69,44	26,19	4,38	100	57,42	26,41	16,18	100
2004	69,67	26,08	4,24	100	58,18	25,74	16,09	100
2005	70,04	25,75	4,2	100	57,89	25,75	16,35	100
2006*	69,39	26,34	4,27	100	n.d	n.d	n.d	n.d

Fonte: Serra & Afonso (2007) para os anos de 1960, 1965, 1983 e 1988; BRASIL. Carga Tributária no Brasil (Vários Números). * Nesse ano mudaram as séries do PIB, portanto, pode existir discrepância com a série anterior. n.d: não disponível.

Adicionalmente, é importante esclarecer que, embora ambas as Constituições tenham declarado formalmente a autonomia, a Constituição colombiana apresenta uma ambigüidade nesse sentido, qual seja, ficou estabelecida a forma pela qual deveriam ser investidos os recursos. Embora a intenção do constituinte fosse garantir que serviços públicos básicos como educação e saúde fossem prestados, ele também fixou, arbitrariamente, as porcentagens dos fundos destinados para esses setores, além dos critérios que deveriam ser utilizados para fazer a correspondente distribuição destes.

No que se refere à partilha de recursos que sobreveio após as reformas constitucionais, em ambos os casos, existem similaridades importantes, principalmente na importante transferência de recursos dos governos centrais, federal, no caso brasileiro, e nacional, no caso colombiano, para os governos subnacionais. Com essa transferência, os

governos centrais se viram pela primeira vez sem os recursos econômicos de que se serviram durante muito tempo para impor suas iniciativas em termos de política.

No entanto, a forma como essa partilha de recursos se deu apresenta-se de forma diferenciada para os casos objeto deste trabalho. Por um lado, encontra-se o caso brasileiro, que, dado o passado de autonomia desfrutada pelos governos subnacionais, a estratégia de que se valeram os constituintes brasileiros foi reorganizar os impostos existentes de tal forma que os governos subnacionais administrassem uma parcela crescente de recursos. Nesse sentido, a reforma do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICM – que se transformou no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS – com a união entre o ICM, o Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos - IULCLG –, o Imposto Único sobre Energia Elétrica – IUEE –, o Imposto Único sobre Minerais – IUM –, os Impostos sobre Serviços e Comunicações – ISSC – e o Imposto sobre o Transporte Rodoviário – IST –, representa o principal ponto do fortalecimento das finanças dos governos subnacionais em detrimento do Governo Federal (OZÓRIO, 1996).

No caso colombiano, porém, essa transferência de recursos se deu de outra forma. Na Colômbia, não houve modificações na estrutura tributária, isto é, os impostos continuaram os mesmos, bem como as competências tributárias. No entanto, as reformas que vieram após a Constituição reforçaram a estrutura de partilha de recursos que existia antes da Constituição. Isto é: a estratégia dessas iniciativas foi fortalecer os fundos de participações existentes antes das reformas com o qual se configurou uma situação, na qual o Governo Nacional Central teve que transferir em pouco tempo uma parcela cada vez maior dos recursos tributários que eram arrecadados nos impostos que estavam na esfera da sua competência.

Assim, pode-se identificar uma diferença fundamental na forma com que as reformas constitucionais outorgaram a autonomia aos governos subnacionais, devido ao fato de que, por um lado, no caso brasileiro, a Constituição garante-lhes a autonomia, sem que existam medidas ambíguas na própria Constituição que a condicionassem. Por outro, no caso colombiano, houve uma consagração da autonomia com ambigüidade, dada a condicionalidade imposta ao uso dos recursos como referido anteriormente. Essa ambigüidade, como já foi assinalada em capítulos anteriores, deve-se ao fato de que

existe uma desconfiança na atuação dos governos subnacionais colombianos. Por tal motivo, opta-se por constitucionalizar medidas de caráter específico que bem poderiam ser parte de legislação ordinária, mas que, entende-se que se correria o risco de não cumprir com a promessa constitucional de distribuir os recursos.

Uma das conseqüências mais importantes dos processos de descentralização consagrados nas respectivas constituições foi a importância que os municípios adquiriram como atores fundamentais das políticas públicas durante a década de 1990, embora esse papel tenha sido exercido de forma mais contundente pelos municípios brasileiros. O reconhecimento dos municípios como uma parte fundamental da atuação do Estado surge como um grande passo dado no marco dos processos de descentralização que foram sacramentados com as Constituições.

5.3.2 Endividamento e (des)estabilização

O endividamento, que com o tempo tornou-se crítico, é apresentado nos dois casos objeto de estudo e mostra características claramente diferenciadas. Por um lado, a crise do endividamento estadual no Brasil encontra na articulação dos Tesouros junto aos bancos estaduais elemento central para seu entendimento. No caso colombiano, a crise do endividamento se apresentou no Governo Nacional Central que, numa tentativa de promoção do mercado de capitais, ficou exposto às flutuações do mercado que em uma conjuntura econômica desfavorável implicou aumento progressivo do nível de endividamento. Um aspecto de destaque é que também houve uma situação crítica de endividamento por parte dos governos subnacionais, porém se apresentou fundamentalmente em departamentos com um alto grau de pobreza (ECHAVARRIA; RENTERIA; STEINER, 2002).

Nesse sentido, o exercício comparativo será desenvolvido em várias etapas que pretendem entender as diversas partes do problema do endividamento em cada uma das esferas de governo. Inicialmente, o padrão de endividamento dos Governos Centrais será estudado para, em seguida, analisar a comparação das trajetórias das dívidas dos governos subnacionais.

O panorama geral da economia de ambos os países era notadamente diferenciado, e a evolução das respectivas dívidas públicas refletem essa situação. Por um lado, para o caso brasileiro, a crescente situação de instabilidade política e econômica decorrente das medidas econômicas adotadas pelo governo Collor de Melo (1990-92), especificamente o Plano Brasil Novo ou *Plano Collor*. No que se refere à dívida, esse quadro permitiu que ela diminuísse devido à retenção da riqueza financeira, incluída a dívida do Governo Federal, ao mesmo tempo que esta era corroída pela inflação que ainda não tinha cedido após a reforma monetária (GIAMBIGI & ALÉM, 1999)⁴¹.

Por outro lado, no caso colombiano, é possível identificar um aumento importante nos níveis de dívida do Governo Nacional Central, devido à promoção do mercado de dívida pública, como um incentivo à formação de um mercado de capitais forte. Essa situação, embora não tivesse aumentado o estoque de dívida do Governo Nacional Central, que de fato diminuiu, aumentou consideravelmente sua exposição ao mecanismo de mercado. A Colômbia não sofreu, em nenhum momento, a presença de regimes inflacionários como os experimentados pela economia brasileira. No entanto, o recurso de senhoriagem constituía uma importante fonte de recursos, que se materializavam com os empréstimos que o Banco de la República lhe outorgava ao Governo Nacional Central, que foi substituída pelo mecanismo de mercado acima referido (LOZANO, 2001).

Assim, o uso que se fez da senhoriagem constitui-se numa diferença importante no panorama da dívida dos governos centrais que fazem parte deste exercício comparativo. Por um lado, encontra-se a crescente importância que, para o Governo Federal brasileiro, teve esta como um instrumento para diminuir a dívida num contexto de retenção dos recursos financeiros que desvalorizou o montante da dívida como proporção do PIB. No caso colombiano, por seu turno, encontra-se devido às reformas liberalizantes que também foram consagradas na Constituição. Assim, o Governo Nacional Central viu-se obrigado a prescindir da senhoriagem como mecanismo de financiamento e privilegiar, em consonância com as reformas liberalizantes, o mecanismo de mercado como espaço privilegiado para financiar o gasto público.

⁴¹ Para uma caracterização mais detalhada do Plano Collor ver Belluzzo & Almeida (2002).

Essa exposição crescente ao mercado e uma situação econômica desfavorável causou um incremento considerável na importância da dívida pública do Governo Nacional Central da Colômbia na segunda metade da década de 1990. Como apontado no capítulo anterior, não pode ser identificado somente um fator preponderante no crescimento do estoque de dívida acumulado pelo Governo Nacional Central, situação que, no entanto, não impede de assinalar que a crise econômica com a conseqüente diminuição das receitas tributárias obrigou, assim, a um aumento da dívida, constituindo-se em uma das causas mais relevantes. Já para o final da década, a crise econômica e fiscal tinha se consolidado com um crescimento de - 4,3% e um déficit primário de 6,3% do PIB (LOZANO, 2001).

Por outro lado, embora no caso brasileiro se tivesse apresentado uma piora dos indicadores de dívida do Governo Federal devido ao fim da corrosão inflacionária decorrente do sucesso do Plano Real na estabilização da economia brasileira, essa deterioração não significou um problema tão oneroso como foi o caso dos estados brasileiros que, devido às ações destes encaminhadas a rolar a dívida, chegaram a pôr o sucesso do plano de estabilização em dúvida (OZÓRIO, 1996).

Assim, os governos estaduais brasileiros constituíram-se em um entrave para estabilização devido ao seu comportamento não cooperativo em matéria de estabilização econômica, ao passo que aprofundavam sua própria crise que acabaria por permitir que a União recuperasse boa parte dos recursos perdidos com as reformas constitucionais (AFONSO, 1996).

Os bancos estaduais foram um dos principais atores envolvidos na crise que acometeu aos estados brasileiros na primeira metade da década de 1990 ao prolongarem sua crise, que vinha de tempo atrás. Continuando com a dinâmica estabelecida no marco da crise de financiamento vivida pelos estados com o governo militar, os bancos ainda eram uma importante fonte de financiamento dos estados na década de 1990. Eles seguiam rolando a dívida dos seus acionistas controladores ao carregar os títulos de dívida pública estadual que não tinham valor de mercado, obrigando várias vezes o Banco Central substituí-los por títulos do próprio Banco Central (as Letras do Banco Central - LBC), somente com o intuito de manter os bancos estaduais funcionando para não causar uma crise generalizada no sistema financeiro (OZÓRIO, 1996).

Desta forma, fica evidente que os estados se valeram de todos os instrumentos de financiamento disponíveis, com o objetivo de continuar rolando suas próprias dívidas durante muito tempo, repassando os custos dessas ações à União. Esse padrão de financiamento acabou ocasionando uma crise sistêmica na situação financeira dos estados brasileiros, cujo centro estava os Bancos Estaduais. (JAYME JR, 1995).

Na Colômbia, o endividamento dos departamentos não foi de caráter sistêmico, em parte devido à curta trajetória de endividamento que esses governos apresentavam. Os governos subnacionais colombianos somente foram autorizados a contratar empréstimos após a Constituição de 1991. Antes desse período as operações de crédito eram contratadas pelo Governo Nacional. No entanto, devido às transferências recebidas por causa das reformas constitucionais que, junto com a declaração formal de autonomia, permitiram a eles contratar empréstimos junto ao sistema financeiro oferecendo as transferências como garantia.

Da mesma forma que o Governo Nacional Central, os governos subnacionais em geral, e os departamentais em particular, ficaram expostos ao aumento nas taxas de juros experimentado pela economia colombiana na metade da década de 1990. No entanto, os governos subnacionais endividaram-se para realizar investimentos que os levaram a ocupar um lugar importante na formação bruta de capital fixo na economia colombiana substituindo assim ao Governo Nacional Central (CLAVIJO, 2004). Adicionalmente, também devido aos novos recursos vindos das transferências, os governos subnacionais inflexibilizaram seu gasto numa conjuntura que viria a se revelar crítica em razão da crise econômica que se instalaria na Colômbia.

Nesse sentido, pode ser identificado um padrão diferenciado de endividamento subnacional nos dois países aqui estudados. Por um lado, encontra-se o caso brasileiro no qual os governos estaduais utilizavam os bancos controlados por eles para articular financeiramente a rolagem de uma dívida acumulada durante várias décadas, principalmente com a União, o que foi deteriorando paulatinamente suas finanças e obrigando-os a pedir ajuda desta última como o único meio para sobreviver financeiramente. Por outro lado, no caso colombiano, o endividamento subnacional somente esteve presente na década de 1990, após as reformas constitucionais que, garantindo a autonomia aos governos subnacionais, permitiu-lhes a contratação de

empréstimos, direito que estes exerceram através, principalmente, de operações com o sistema financeiro nacional.

O endividamento dos estados brasileiros e dos departamentos colombianos diferiu também nos objetivos para os quais foi contratado, na medida em que, no caso brasileiro, esse foi o meio de que se serviram os estados para relaxar uma restrição orçamentária imposta por um nível de governo superior, isto é, como resposta a uma condição exógena. No caso colombiano, o endividamento foi contratado como fonte adicional de recursos, embora tivessem aumentado consideravelmente após a Constituição.

Dessa forma, os governos subnacionais decidem contratar empréstimos para incrementar sua capacidade de gasto, porém em situações políticas e econômicas totalmente diferentes. Por um lado, os governos subnacionais brasileiros que apresentavam maiores problemas no que se refere ao endividamento eram aqueles que possuíam níveis de atividade econômica maior e que concentravam a produção e o consumo, quais sejam, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, enquanto que, no caso colombiano os governos subnacionais que possuíam maiores problemas com o endividamento eram aqueles que apresentavam níveis de desenvolvimento menores com proporções altas de população pobre.

Dada a crise na qual se encontravam as finanças dos governos subnacionais na década de 1990, os governos centrais se viram na necessidade de oferecer ajuda financeira para resolver os problemas em que estavam envolvidos os respectivos governos subnacionais. Essas estratégias de salvamento, como era de se esperar, responderam de forma diferente à crise da dívida dos governos endividados.

Por um lado, encontra-se a federalização paulatina da dívida dos governos estaduais brasileiros que, inicialmente, teve como alvo a dívida externa e, após vários anos e estratégias de rolagem de outras dívidas, tiveram de se submeter à União no que se refere a uma reforma patrimonial que acabou por entregar o controle acionário dos bancos estaduais a esta, ao passo que bloqueou as transferências constitucionais como garantia de pago da dívida dos estados. Assim, identifica-se um processo de longo prazo para resolver a crise da dívida estadual brasileira, caracterizado por dificuldades cada vez mais notórias na situação dos estados, deixando-os sem espaço político e econômico

para se recuperar, devido em parte, ao sucesso do Plano Real (OZÓRIO, 1996; RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999).

No caso colombiano, ao contrário do caso brasileiro, o processo caracterizou-se pelo seu caráter conjuntural e não sistêmico. A resposta dada pelo Governo Nacional Central a essa crise não correspondeu às verdadeiras necessidades dos governos departamentais endividados. Nesse sentido, criaram-se programas *ad hoc* que terminaram por aprofundar a crise dessas unidades que depois de um tempo voltariam a pedir auxílio do Governo Nacional Central, evidenciando o caráter improvisado do salvamento e a pouca avaliação que se lhe deu ao problema (ECHAVARRIA; RENTERIA; STEINER, 2002).

Nesse sentido, a contundência das atuações do Governo Federal brasileiro contrasta abertamente com as ações do Governo Nacional Central colombiano, particularmente pela experiência que o primeiro teve ao longo de várias décadas de crise do setor público estadual que o obrigou a tomar medidas mais contundentes para evitar o surgimento de novas crises nos estados, condição que não tinha sido experimentada explicitamente pelo Governo Nacional Central.

Houve, portanto, programas de salvamento dos Governos Centrais para os governos subnacionais na tentativa de preservar a equidade e a união interna dos respectivos Estados. Igualmente, ocorreram problemas na aplicação deste tipo de iniciativas e foram gerados problemas de risco moral⁴², na medida em que os governos subnacionais não tinham incentivos para disciplinar suas condutas no sentido de resolver, através da ajuda recebida, a crise da sua dívida.

Várias dessas questões devem ser mais precisamente analisadas. O endividamento no caso colombiano caracterizava-se, principalmente, mas não exclusivamente, por ser um problema do Governo Nacional Central que acabaria modificando as normas da descentralização para resolvê-lo. Por sua vez, no caso brasileiro, o endividamento que levou a uma modificação das relações intergovernamentais era a dívida dos estados que, ao longo de várias décadas, tinham acumulado uma dívida considerável junto à União

⁴² O risco moral se dá quando existe uma assimetria na informação na qual existem um *principal* e um *agente* deste que não faz os esforços encomendados pelo primeiro fundamentalmente porque quem está assumindo as conseqüências dos atos do agente é o *principal* e não o próprio *agente*.

levando à alteração nas relações intergovernamentais. Embora a União também enfrentasse problemas por causa da sua dívida, não conseguia repassar os custos desta a nenhum outro ator como sim o fizeram os estados brasileiros e o Governo Nacional Central da Colômbia.

Por um lado, o crescente endividamento do Governo Nacional Central da Colômbia que junto com o diagnóstico de que o processo de descentralização dos recursos o tinha deixado financeiramente débil, fazendo parecer como inevitável o aumento da dívida, e, conseqüentemente, a formulação de uma solução em sintonia com o diagnóstico apresentado. Assim, promoveu-se uma recentralização das receitas tributárias perdidas com as reformas. Por outro lado, o caso brasileiro apresenta um endividamento estrutural dos estados que fortaleceu ao Governo Federal *vis-á-vis* os governos estaduais, devido à ajuda condicionada que o primeiro outorgou-lhe aos segundos.

Essa situação acabaria por causar um movimento que atentaria contra as conquistas políticas obtidas no marco das reformas constitucionais, quais sejam, o de uma recentralização progressiva dos recursos e das iniciativas de política nas mãos dos Governos Centrais que usaram o argumento da preservação da estabilidade econômica para fomentar esses ajustes. Se esse argumento é procedente no caso brasileiro, já no caso colombiano articula-se com uma cultura política autoritária que interpreta qualquer tipo de autonomia como contrária a uma ordem devidamente estabelecida. A discussão dessa problemática será feita a seguir.

5.4 A recentralização

5.4.1 Reconcentração de recursos

Devido à perda de recursos com que tiveram que se defrontar, os Governos Centrais se valeram de atribuições tributárias para recompor suas finanças ao longo da década de 1990, com resultados diferentes devido ao tipo de instrumentos políticos e econômicos com os que contava cada Governo Central em particular.

Por um lado, encontra-se o caso do Governo Nacional Central da Colômbia que, através de sucessivas reformas tributárias ao longo da década de 1990, incapazes de modificar

radicalmente a estrutura da tributação colombiana, não resolveu o problema de falta de recursos do Governo Nacional Central. Essas reformas simplesmente ampliaram a base de tributação de impostos como o Imposto ao Valor Adicionado – IVA – ou as taxas do Imposto de Renda⁴³, principais fontes de arrecadação do Governo Nacional Central que, no entanto, fazem parte das Receitas Correntes da Nação – RCN, que devem ser partilhadas com as outras esferas de governo. Isso significa que, se é necessário que, como produto da arrecadação, ingressem aos cofres públicos 3% do PIB, a nova produção dos impostos reformados deveria ser de aproximadamente 6% do PIB (SÁNCHEZ & ESPINOSA, 2003).

O Governo Nacional Central da Colômbia teve que modificar a Constituição como o único mecanismo factível de incremento das receitas. Isso se deve em parte ao fato de que a Constituição estabeleceu regras rígidas de partilha dos recursos para evitar que, por uma decisão política conjuntural, a descentralização, que tinha sido uma das principais promessas da Constituição, acabasse ou se desvirtuasse. No entanto, modificar a Constituição não é particularmente difícil, se há uma boa base do Governo no Congresso e após a crise econômica mudou-se a partilha de recursos tentando favorecer o Governo Nacional Central. O argumento que se usou em 2001 foi o de que, diante de uma crise, as finanças dos governos subnacionais ver-se-iam fatalmente prejudicadas, devido ao fato de que as transferências dependiam da arrecadação tributária do Governo Nacional. Em épocas de crise, a arrecadação diminuía, razão pela qual, era necessário desvincular as transferências das Receitas Correntes da Nação e vinculá-las ao crescimento da economia (SÁNCHEZ; SMART; ZAPATA, 2002). Uma situação similar foi vivenciada no Brasil no contexto das reformas liberalizantes dos anos 1990, quando ocorreu uma centralização com o intuito de facilitar a implementação das políticas monetária e fiscal de maneira razoável. Na Colômbia se estaria falando de reformas liberalizantes de segunda geração (CLAVIJO, 2004).

O incremento de recursos do caso brasileiro se deu através da utilização das contribuições sociais que, segundo a Constituição, não fariam parte dos recursos a

⁴³ O Imposto de Renda na Colômbia está dividido entre pequenos e grandes contribuintes. No entanto, não há uma diferenciação clara para o tipo de pessoa jurídica ao qual se lhe cobra o referido imposto com o qual pequenas empresas pagam a mesma taxa de algumas pessoas físicas. Para uma discussão sobre o Imposto de Renda na Colômbia ver Sánchez & Espinosa (2003).

serem partilhados com os governos subnacionais, criando um forte incentivo para que o Governo Federal as promovesse como uma saída ao corte de receitas decretado no marco da própria Assembléia Constitucional. Assim, foram criadas várias contribuições como a Contribuição Provisória aos Movimentos Financeiros – CPMF – e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL – entre outras que foram fortalecidas (Ver Tabela 5.3), com o que as receitas tributárias do Governo Federal se fortaleceram sem a necessidade de compartilhar esses recursos com as outras esferas de governo (REZENDE & AFONSO, 2002).

Tabela 5.2 Brasil: Receitas tributárias e de contribuições sociais, 1988 – 2006.
(% do PIB)

Ano	Contribuições Sociais	Contribuição p. Previdência Social	Cofins	PIS/Pasep	CPMF	CSLL
1988	1,1	n.d	0,8	0,3	0	n.d
1990	9,2	5,39	1,61	1,2	0	0,57
1991	7,82	4,64	1,35	1,07	0	0,29
1992	8,16	4,74	1,01	1,09	0	0,73
1993	8,73	5,21	1,34	1,14	0	0,77
1994	9,95	5,24	2,42	1,06	0	0,92
1995	9,73	5,34	2,23	0,9	0	0,85
1996	9,72	5,61	2,2	0,92	0	0,8
1997	10	5,07	2,1	0,83	0,79	0,83
1998	9,78	5,1	1,93	0,78	0,89	0,72
1999	11,12	4,94	3,21	0,99	0,83	0,7
2000	12,12	5,13	3,54	0,88	1,32	0,8
2001	12,49	5,09	3,8	0,93	1,43	0,75
2002	12,95	5,28	3,78	0,92	1,51	0,63
2003	12,96	5,19	3,74	1,07	1,48	1,04
2004	13,95	5,31	4,39	1,1	1,49	1,11
2005	14,5	5,6	4,48	1,11	1,5	1,25
2006*	13,37	5,32	3,9	1,01	1,38	1,11

Fonte: BRASIL. (1995-); Rezende & Afonso (2002) para o ano de 1988. * Nesse ano mudaram as séries do PIB, portanto pode existir discrepância em relação à série anterior. n.d: não disponível

Uma diferença relevante no que se refere ao incremento de recursos promovido pelos Governos Centrais foi o momento político em que se deram. Assim, o Governo Federal brasileiro estava no meio de uma crise dos governos subnacionais que propiciou importantes mudanças no padrão de financiamento deles, facilitando a implementação de ações encaminhadas a fortalecer o Governo Federal. No caso colombiano, o momento político era o de uma crise econômica generalizada, que afetava a todas as

esferas de governo, justificando ações encaminhadas a resolver a crise fiscal do Governo Nacional Central que se mostrava a mais crítica.

5.3.2 Consolidação institucional da recentralização

Devido à diferença no desenvolvimento dos processos, a correspondente consolidação obedeceu à própria dinâmica de cada um destes. Devido ao fato de que a crise da dívida estadual brasileira foi resolvida mediante ações parciais que buscavam solucionar somente uma parte do problema, a consolidação da recentralização em termos de política foi-se dando na medida em que os problemas estaduais eram resolvidos com a ajuda da União, fortalecendo os governos estaduais.

Na medida em que a União solucionava os problemas dos governos estaduais, ganhava capital político para reverter a situação de fragilidade política com que emergiu da Constituição que, junto com o incremento em recursos disponíveis, permitiu-lhe impor suas condições aos governos subnacionais. Assim, após vários anos em que a União tinha acumulado um grande capital político e econômico, promulgou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – que finalmente permitiu que os conflitos intergovernamentais diminuíssem em frequência, consolidando a posição da União a respeito dos estados. Se bem isso não implicou uma consolidação da recentralização no Brasil, certamente, a LRF impõe regras mais rígidas aos governos subnacionais, aumentando as assimetrias entre estes e a União.

No Brasil, embora as iniciativas do Governo Federal debilitassem os governos estaduais, também existiu um processo paralelo de fortalecimento dos municípios como atores fundamentais na execução de políticas públicas. Isso se deveu ao fato de que políticas como a saúde e educação utilizam recursos arrecadados pela União, mas executados pelos municípios com o qual a parceria entre essas esferas de governo é hoje em dia a principal relação intergovernamental no país. Adicionalmente, também existem políticas de transferência de renda que, ao serem focalizadas, precisam de ações conjuntas entre essas duas esferas.

No caso colombiano, as soluções foram implementadas em um espaço de tempo muito curto, em parte como resposta à crise econômica de 1999. As soluções, porém, foram

implementadas de forma tal que, inicialmente, permitiriam aos governos departamentais resolver seus problemas sem que por isso sua autonomia fosse questionada ou reavaliada, cenário que rapidamente se mostrou pouco realista.

Após várias leis que permitiram aos departamentos colombianos resolver parte dos seus problemas, o Governo Nacional Central impulsionou uma reforma de fundo ao esquema de transferências, principal aspecto da descentralização colombiana, com o qual consolidou finalmente o movimento de recentralização ao desvincular as receitas por transferências dos governos subnacionais das Receitas Correntes da Nação – RCN.

Assim, o dilema que está presente na discussão há várias décadas é autonomia versus estabilidade macroeconômica, exatamente pelo caráter centralista do sistema político colombiano que, num momento de crise econômica como o apresentado no final do século XX, garantiu todas as condições políticas e, principalmente, econômicas para justificar a recentralização. Vale a pena frisar, não foram causadas pelas condutas dos governos subnacionais.

A dívida acumulada rapidamente ao longo da década de 1990 levou a um movimento recentralizador nas relações intergovernamentais colombianas, que se mostrou como uma resposta contundente ao dilema anteriormente mencionado. No entanto, isso não deixa de ser um problema uma vez que, o que está em questão é que uma ação política centralista se mostrou pouco efetiva na solução dos problemas das comunidades, ao passo que fomentou o autoritarismo e as práticas antidemocráticas.

Pode-se dizer então que, no caso brasileiro, a situação das relações intergovernamentais após promulgação da LRF poderia ser caracterizada como uma descentralização centralmente coordenada. Assim, os municípios são os principais executores das políticas sociais, ao passo que os recursos são arrecadados pelo Governo Federal que também coordena a forma como eles devem ser investidos ou gastos por meio da criação de sistemas nacionais ou regionais de distribuição dos recursos destinados às políticas sociais. No entanto, essa coordenação não significa que o Governo Federal determine a alocação específica dos recursos, ao contrário, permite-se que os governos locais a definam.

Porém, na medida em que certas disposições legais como a LRF estabelecem a proporção de receitas que devem ser utilizadas para pagamento de despesas com pessoal, por exemplo, condicionando de forma sutil, a forma como os recursos devem ser utilizados, quebra-se o padrão de autonomia construído até agora.

De outro lado, as relações intergovernamentais colombianas podem ser caracterizadas como um centralismo pseudo-estabilizador que condiciona a autonomia, que é um processo fundamentalmente político à estabilidade macroeconômica, entendida esta como a flexibilidade orçamentária do GNC para fazer frente às crises econômicas que possam vir a aparecer, mas também, para garantir uma margem de manobra maior ao GNC na definição das políticas públicas locais, numa volta a um centralismo similar àquele vigente antes da promulgação da Constituição de 1991.

Assim, para o caso colombiano, as reformas inicialmente tinham sido impulsionadas como transitórias que, após vários anos de terem sido aprovadas, em que a situação econômica mudou, foram aprovadas novamente, com o que seu caráter transitório fica em dúvida. Passa-se, então, a considerar esse novo esquema como uma ação de governo centralizadora permanente, seguindo com a tradição de desconfiança por parte do GNC para com as outras esferas de governo. A transitoriedade formal indica, em parte, que novas discussões sobre as relações intergovernamentais colombianas continuarão na agenda política e econômica do país, criando outra oportunidade para discutir o tipo de país e de relações políticas e econômicas que os colombianos querem entre as esferas de governo que constituem o Estado colombiano.

Um desafio para ambos os sistemas políticos é o tratamento dado aos estados, no caso brasileiro, e aos departamentos no caso colombiano. Fato decorrente de que o nível local tanto no curto quanto no longo prazo é o nível de governo que deverá executar as políticas sociais que se requerem para atender e solucionar as necessidades das sociedades, ao passo que são os governos centrais os que possuem a maior arrecadação. Deixa-se assim um vácuo no meio, em que, o nível intermediário não possui uma função específica.

Isso não significa que não seja possível encontrar uma função especial para este nível. Ao contrário, em regiões onde as capacidades técnicas de boa parte dos municípios são precárias e, não se possuem recursos técnicos ou humanos para boa parte das políticas

públicas, o nível intermediário deveria exercer a função de coordenação entre vários municípios para executar melhor as políticas e, inclusive, obter certos ganhos com economias de escala. No caso em que em nenhum dos dois países resolva essa situação, sucessivas crises políticas e econômicas territoriais continuarão a aparecer, devido à exclusão que a atual situação cria, que gerará novas reivindicações por parte destes atores.

6 CONCLUSÃO

A presente dissertação realizou uma comparação das relações intergovernamentais brasileiras e colombianas, tendo como marco de análise o papel que a dívida teve nos processos de consolidação da descentralização levados a cabo dentro das iniciativas de reforma constitucional que aconteceram em 1988, para o Brasil, e em 1991, para Colômbia. Procurou-se entender as políticas de descentralização que estavam atravessadas pelo endividamento que impunha restrições orçamentárias. Isso por sua vez, converteu-se em restrições de caráter político, na medida em que ameaçavam em quebrar a lógica dos respectivos sistemas políticos nos quais os agentes usaram este instrumento para ampliar suas possibilidades de ação política, gerando respostas dos outros atores com conseqüentes reajustes nas relações intergovernamentais.

Embora os processos constitucionais levados a cabo em ambos os países tivessem o objetivo explícito de aprofundar a descentralização e a autonomia dos governos subnacionais, o rol que desempenharam as Constituições foi o de uma declaração formal. De fato, aos poucos, foi se desvirtuando pelas próprias ações dos atores que continuavam respondendo à lógica do sistema político, situação que desvirtuou as possibilidades de mudança por via constitucional nas relações intergovernamentais nos dois países. Assim, as práticas tradicionais no âmbito das relações intergovernamentais tiveram mais relevância do que as novas regras formais definidas nas Constituições, levando praticamente à inoperância as mudanças constitucionais. Nesse ponto, deve ser destacado que os textos constitucionais que tratam das relações intergovernamentais mudaram radicalmente, mas, no momento em que se estudam em perspectiva os objetivos e os resultados dessas mudanças, pode-se afirmar que as realidades dos países são muito diferentes daquelas que os constituintes pretenderam criar com os textos constitucionais originais.

A opção pelo estudo dos sistemas políticos e não das outras dimensões, como a participação nas receitas tributárias das respectivas esferas de governo, fez-se com o propósito de estudar o conjunto de problemáticas e atores que interagem

permanentemente na dinâmica das relações intergovernamentais, devido à complexidade intrínseca das mesmas, que não são exclusivamente políticas ou econômicas, mas ambas.

No capítulo segundo, fez-se uma análise sobre os conceitos de sistema e regime políticos que respondem à forma de exercício do poder no marco das sociedades anglo-saxônicas, em particular os Estados Unidos e sua organização federativa, e à francesa, com dois propósitos específicos. O primeiro deles é permitir a caracterização do federalismo e do centralismo como conceitos introdutórios e prévios à compreensão da descentralização, e com isto, das relações intergovernamentais como a categoria que envolve analiticamente as interações entre esferas de governo. O segundo se refere à conceituação de sistema político como o conjunto de atores, relações, práticas e normas que configuram as lógicas de exercício do poder, visando compreender a complexidade das esferas e âmbitos das relações intergovernamentais.

Adicionalmente, discutiu-se a forma como a teoria econômica entende as relações intergovernamentais dentro do marco das relações Estado – mercado, principal objeto da economia do setor público, enfatizando a necessidade de entender as interações entre os aspectos políticos e econômicos das relações intergovernamentais para analisar e entender seus desenvolvimentos e possibilidades, com o intuito de resolver os problemas que surgem na aplicação das políticas públicas. Dentro do âmbito econômico, foi feita uma caracterização teórica do orçamento e da dívida como instrumentos de política dos quais se serve o Estado para alocar intra e intertemporalmente os recursos destinados a garantir os meios de funcionamento e de ação estatal.

Assim, é importante destacar que a inclusão das duas esferas, tanto a política quanto a econômica, permitiu entender de forma abrangente a complexidade das relações intergovernamentais, dada a interdependência desses campos no decorrer dessas relações. Nesse sentido, no desenvolvimento desta dissertação tentou-se dar conta dessa estratégia, ao combinar os elementos políticos e econômicos na realização das análises aqui apresentadas. Logo, definiram-se as relações intergovernamentais de um modo geral como o processo no qual as instituições políticas e econômicas de diferentes níveis de governo de um Estado estão se relacionando, nas esferas política, econômica e

institucional, referindo-se ao grau de autonomia que têm umas com as outras, nas competências que cada uma delas possui e na possibilidade de agir e reagir frente a pressões de suas contrapartes.

A dívida é, então, outro dos elementos que participam da estrutura das relações intergovernamentais, seja quando um dos atores é credor dos outros ou quando, em virtude das dívidas de algum ator, promovem-se rearranjos nas relações referidas, modificando as trajetórias e as estratégias que condicionam o tipo de relação existente entre diferentes níveis de governo no interior de um Estado. O endividamento público, ao redistribuir os recursos ao longo do tempo, permite aos atores mudar as condições em que se encontram, realocando os recursos disponíveis e alterando o balanço de poder ao interior do sistema político.

O capítulo terceiro aproximou-se da complexa dinâmica das relações intergovernamentais brasileiras que, durante o regime militar, teve como seu fundamento principal a concentração dos recursos por parte do Governo Federal e o conseqüente endividamento a que se viram forçados os estados para contornar a restrição orçamentária imposta. Esse endividamento se deu principalmente com as agências do Governo Federal, mas também, através dos bancos estaduais que começaram a fazer a rolagem das dívidas dos seus acionistas controladores.

O crescente endividamento subnacional junto ao Governo Federal e os complexos processos políticos desencadeados com a transição à democracia, além da crise do modelo político e econômico, criaram uma situação na qual o Governo Federal se via obrigado a ceder para manter o pacto político. Nesse cenário, os estados reproduziram práticas conhecidas das relações intergovernamentais brasileiras em que os governos subnacionais conseguem transferir o ônus das crises econômicas à União, embora o núcleo destas seja causado pelas condutas não cooperativas dos primeiros.

A reforma constitucional que se levou a cabo em 1988, não mudou essa situação. Ao contrário, permitiu seu aprofundamento na medida em que, com a transferência tributária consagrada na Constituição, os estados não a aproveitaram para resolver suas restrições e continuaram com suas condutas não cooperativas, permitindo após vários anos de crise no setor público estadual que a União recuperasse os recursos perdidos e se configurasse uma recentralização que acabou por debilitar ainda mais aos estados. O

forte endividamento apresentado pelos estados ao longo das décadas de 1980 e 1990 gerou uma fragilidade no papel que tradicionalmente desempenharam no sistema político brasileiro, permitindo às outras esferas, principalmente à União, retirar o enorme poder dos governos estaduais ao deixá-los sem os recursos com os quais se financiaram durante várias décadas.

Dessa forma, as relações intergovernamentais brasileiras adquiriram novos atores, quais sejam, os municípios, que assumiram o papel antes desempenhado pelos estados na execução das políticas públicas e, ao mesmo tempo, se viram beneficiados pela reforma tributária promovida na Constituição. A LRF, que disciplinou a execução orçamentária subnacional, impedindo o ressurgimento da dívida como principal articulador das relações intergovernamentais e a municipalização da federação, constitui o novo quadro das relações intergovernamentais brasileiras que, ainda que não estejam isentas de problemas, tem uma grande oportunidade para reconfigurar o tão nomeado “pacto federativo”.

A desigualdade regional, no entanto, continua como o principal problema que geram as atuais relações intergovernamentais no sentido de permitir a prolongação de iniquidades tanto políticas como produtivas. Isso não promove a cooperação que é uma estratégia de solução dos problemas derivados da mesma desigualdade regional, apesar de que esta seja a melhor num cenário no qual existe uma série de municípios em regiões afastadas que não possuem a capacidade política nem econômica para responder às necessidades das populações que ali habitam. Faz-se absolutamente necessária a criação de estratégias neste sentido.

No capítulo quarto, tratou-se das relações intergovernamentais na Colômbia, onde a política de descentralização por serviços que foi iniciada no final da década de 1960 se converteu na forma pela qual os governos subnacionais reivindicaram mais autonomia na condução das políticas públicas. O direcionamento explícito da política no sentido de garantir maior autonomia, devido à percepção de que os primeiros dez anos desse processo não tinham rendido os resultados esperados, permitiu o aprofundamento do processo, inclusive, mediante a abertura do sistema político com a aprovação da reforma que garantiu a eleição popular de prefeitos.

É importante assinalar que, devido ao viés desconcentrador das relações intergovernamentais colombianas, persiste ainda a idéia de que a pretendida autonomia dos governos subnacionais depende exclusivamente da existência de recursos econômicos para operar segundo a vontade das comunidades. No entanto, no momento em que o montante desses recursos aumentou e, com eles, a disponibilidade de recursos para esses governos, a autonomia não se materializou nem implicou ganhos significativos em termos de satisfação das necessidades das populações.

Em parte, a preocupação macroeconômica que permeia até hoje às relações intergovernamentais possui seu correlato na ênfase excessiva que os governos subnacionais dão à administração de recursos tributários como metassíntese da autonomia e da descentralização. Não se pretende deslegitimar aqui a preocupação com a falta de recursos que a recente centralização vem causando nos governos subnacionais, mas é importante destacar também que concentrar o foco do problema exclusivamente na quantidade de recursos é desconhecer que existem relações de poder implícitas que também devem ser levadas em conta na hora de estabelecer mecanismos de distribuição tanto do dinheiro como do poder e das competências.

De todas as preocupações macroeconômicas, a principal vem sendo a dívida, inicialmente a dos governos subnacionais, principalmente os departamentos, e posteriormente a do GNC que aumentou consideravelmente na segunda metade da década de 1990 e que até agora continua num patamar de 50% do PIB. Cabe salientar aqui, que a deterioração do nível da dívida não se deveu exclusivamente ao processo de aprofundamento da descentralização política levado a cabo após a Constituição, mas, as conseqüências em termos de perda de poder político e de recursos fiscais vêm sendo toda dos governos subnacionais.

O Brasil também enfrentou um problema similar quando o grau de endividamento de boa parte dos seus estados ameaçava não somente o pacto federativo, mas, também, a estabilidade que tinha sido conseguida poucos anos antes. Inclusive, o Brasil conseguiu descentralizar e somente depois se estabilizou com o qual o argumento utilizado pelas autoridades colombianas sobre os riscos de ter governos subnacionais autônomos sobre a estabilidade macroeconômica deixam de ser consistentes. É necessário também assinalar que os governos subnacionais colombianos nunca tiveram o grau de autonomia

que suas contrapartes brasileiras desfrutaram, principalmente porque os governos subnacionais colombianos somente até a década de 1990 conquistaram autonomia *de jure*, embora somente alguns consigam de fato mantê-la, parcialmente.

De um modo geral, pode se identificar certos padrões temporais nos quais novas reformas e instituições foram implementadas nos dois países, permitindo identificar não somente desafios comuns, mas também certo tipo de tendências regionais no que se refere aos tipos de políticas implementadas, devido em parte à condição de periferia que os dois países compartilham e que fazem com que sejam, em certo modo, intimados a seguir certas linhas de política. Nesse sentido, podem ser caracterizados como pontos comuns nas políticas de descentralização a importância que os serviços tiveram nessa dinâmica, embora a aplicação deste tipo de iniciativa tenha sido usada por diferentes níveis de governo para cada caso.

A dívida viabilizou a recentralização ocorrida em ambos os países, devido ao uso que se fez dela, sem levar em consideração as possíveis consequências desse tipo de conduta, com a qual se abriram as possibilidades para que esse movimento fosse dado. Assim, a dívida pode ser caracterizada como um catalisador das preocupações e reivindicações dos governos centrais com a partilha de poder que se deu com a promulgação das Constituições.

Comumente, destaca-se o papel que as Constituições têm nas mudanças pelas quais passa uma sociedade. No entanto, no caso das relações intergovernamentais brasileiras e colombianas, não cumpriram o papel que se pretendeu que desempenhassem. Embora tenham mudado dinâmicas perversas que existiam nas relações entre os níveis de governo, o alcance dessas mudanças não foi o que se esperava.

No momento atual, as relações intergovernamentais brasileiras e colombianas atravessam momentos diferentes, como já foi caracterizado previamente. No Brasil, o principal papel está nas mãos dos governos municipais, que são os encarregados de executar as políticas públicas, segundo certos lineamentos. Na Colômbia, o GNC continua marcando a pauta das políticas públicas em todos os sentidos, voltando, de certa forma, a estratégias que não condizem com as necessidades das pessoas.

As relações intergovernamentais não podem desconhecer nenhum dos atores nelas envolvidos, pois, isso cria uma situação instável no interior dos sistemas políticos, o que pode gerar mais conflitos do que aqueles que aparenta resolver. Não obstante, nos dois casos analisados na presente dissertação registra-se essa situação com os níveis intermediários, com o que se chama a atenção para novas crises podem vir a acontecer, não significando com isso que os velhos problemas ainda continuem na agenda.

A cooperação entre esferas surge, assim, como uma estratégia de política que pode vir a solucionar boa parte das deficiências existentes em ambos os países, devido ao fato de que, ao designar competências específicas e complementares, os conflitos tenderão a diminuir em intensidade e frequência, mas não a desaparecer.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999. 187 p.

ABRUCIO, F. L. *Reforma do estado e federalismo: o caso dos governos estaduais brasileiros*. 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001181.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2008.

ACOSTA, O. L.; BIRD, R. *The dilemma of decentralization in Colombia*. Toronto: University of Toronto, 2003. 43 p. (Rotman, n 0404).

AFFONSO, R. *Os estados e a descentralização no Brasil*. [Rio de Janeiro], 1997. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0000365.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2008.

AFFONSO, R. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. 2003. 268 f. Tese (Doutorado em Economia)- Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

AFONSO, J. R. R. Descentralizar e depois estabilizar: A complexa experiência brasileira. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 31-62, jun. 1996.

AFONSO, J. R. R. *Brasil: descentralização fiscal e avanços das políticas sociais*. Trabalho apresentado ao XV Seminário Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 2003. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/2/11542/JRobertoAfonso.pdf>>. Acesso em: 21 novembro 2008.

AFONSO, J. R. R. Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 84, p.135-157, dic, 2004.

AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A.; KHAIR, A. *Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais*, 2001. In: FIGUEIREDO, M.; NÓBREGA, M. (Org.). *Administração pública - Direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p 55-79.

AFONSO, J. R. R.; MELO, L. D. *Brazil: an evolving federation*. 2000. Trabalho apresentado ao IMF/FAD Seminar on decentralization, Washington, DC, 2000. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/afonso.pdf>>. Acesso em: 21 novembro 2008.

ALESINA, A.; CARRASQUILLA, A.; ECHAVARRÍA SOTO, J. J. *Decentralization in Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo, 2000. (Working Paper Series. Documentos de Trabajo, 15).

ARENAS, J. *Cese el fuego: una historia política de las FARC*. Bogotá: Oveja Negra, 1985. 172 p.

BARRO, R. J. Are government bonds net wealth?. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 82, n. 6, p. 1095 – 1117, Nov./Dec., 1974.

BELLUZZO, L. G. D. M.; ALMEIDA, J. S. G. D. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 412 p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2007. Disponível em: <legis.senado.gov.br/con1988/CON1988_20.12.2007/CON1988.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2008.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. *Carga tributária no Brasil*. Brasília, 1995-

CADENA, X. *La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes/CEDE, 2002. 44 p. (Documentos CEDE, 2002-08).

CAVALCANTI, C. E. G.; PRADO, S. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. Brasília, DF.: IPEA; São Paulo: Fundap, 1998. 165 p.

CHAVES, Á. H. La restricción intertemporal del presupuesto. Una evaluación empírica para el Gobierno Nacional Central de Colombia, 1950-2010. *Cuadernos de Economía*, Bogotá, v.22, n.39, p. 99-128, jul./dic. 2003.

CLAVIJO, S. *Deuda pública cierta y contingente: el caso de Colombia*. Bogotá: Banco de la República, 2002. 20 p. (Borradores de Economía, n. 205).

CLAVIJO, S. Requisitos para la estabilidad fiscal: un balance y la agenda. *ESPE*, Bogotá, n. 46-I, p.146-185, dic. 2004. Edición Especial.

COLOMBIA. Consejo Superior de Política Fiscal. *Documento asesores 04/2007: cierre fiscal 2006*. Bogotá, 2007. 54 p.

COLOMBIA. Consejo Superior de Política Fiscal. *Documento asesores 08/2007: plan financiero 2008*. Bogotá, 2007. 38 p.

COLOMBIA. Constitución (1991). *Contitucion Política de Colombia*. 1991. Disponível em: <http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/CONS_P91.HTM>. Acesso em: 01 nov. 2008.

COLOMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia No C-295 de 1995*. Descentralización Administrativa. Norma acusada: Artículos 20 y 21 (inciso 1º.) de la ley 119 de 1994. “Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones. Expediente nº D- 728. Disponível em: <web.minjusticia.gov.co/jurisprudencia/CorteConstitucional/1995/Constitucionalidad/C-295-95.htm>. Acesso em: 01 nov. 2008.

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. *Misión de finanzas intergubernamentales: informe*. Bogotá, 1981. 501 p.

CORPORACIÓN OBSERVATORIO PARA LA PAZ. *Las verdaderas intenciones de las FARC*. Bogotá: Intermedio, 1999. 286 p.

COURCHENE, Thomas J. Federalismo e a nova ordem econômica: uma perspectiva dos cidadãos e dos processos. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. D. (Org.). *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p.21-61. (Debates).

DILLINGER, W.; WEBB, S. B. *Decentralization and fiscal management in Colombia*. Washington, DC: World Bank, 1999. 49 p. (Policy Research Working Paper, 2122).

DINIZ, C. C.; OLIVEIRA, F. A. D. *Federalismo, sistema tributário e a questão regional no Brasil*. Trabalho apresentado: La Cuestión Regional en las Transiciones a la Democracia: los Casos de Brasil, Chile, Argentina y España, 1993. [Belo Horizonte]. Belo Horizonte: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, 1993. p. 38

ECHAVARRIA, J. J.; RENTERÍA, C.; STEINER, R. *Decentralization and bailouts in Colombia*. Washington, D.C.: Interamerican Development Bank, 2002. 67 p. (Research Network Working Papers, R-442).

ECHEVERRY, J. C.; FERGUSSON, L.; PABLO, Q. *La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE, 2004. 61 p. (Documento CEDE, 2004-1).

ECHEVERRY, J. C.; FERGUSSON, L.; PABLO, Q. *Budget inflexibility*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE, 2005. 30 p. (Documento CEDE, 2005-52).

ELIAS, N. *O processo civilizacional: investigações sociogenéticas e psicogenéticas*. Lisboa: Dom Quixote, 1990. 568 p. (Anais; Biblioteca História).

FERGUSSON, L. *Tributación, crecimiento y bienestar: el caso colombiano (1970-1999)*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE, 2003. 39 p. (Documento CEDE, 2003-02).

FOUCAULT, M. *Historia de la sexualidad: la voluntad de saber*. México, D.F: Siglo Veintiuno, 1977. v.1, 194 p.

FRIEDRICH, C. J. *Trends of federalism in theory and practice*. New York: Praeger, 1968.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. 380 p.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *El federalista: o la nueva constitución*. México: Fondo de Cultura Económica, 1943. 446 p. (Ciencia Política, Los clásicos).

HORTA, M. H. *Atribuições das autoridades monetárias no Brasil e formulação do orçamento monetário*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1981. 34 p. (Textos para Discussão Interna, 36).

IREGUI, A. M.; RAMOS, J.; SAAVEDRA, L. A. *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. Bogotá: Banco de la República, 2001. 36 p. (Borradores de Economía, 175).

JAYME JR, F. G. Crise fiscal, federalismo e endividamento estadual. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 81-115, dez, 1995

JUNGUITO, R.; MELO L. A.; MISAS, M. A. Descentralización y finanzas públicas: Colombia 1967-1994. *ESPE*, Bogotá, n. 27, p.7-38, jun. 1995.

JUNGUITO, R.; RINCÓN, H. *La política fiscal en el siglo XX en Colombia*. Bogotá: Banco de la República, 2004. 160 p. (Borradores de Economía, 318).

KALMANOVITZ, S. *La política fiscal colombiana en un contexto histórico*. Bogotá: Banco de la República, 1999. 20 p. (Borradores de Economía, 112).

LOPREATO, F. L. C. Um novo caminho do federalismo no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 9, p. 95-114, dez. 1997.

LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp, 2002. 257 p. (Coleção Economia Contemporânea).

LOZANO, L. I. *Colombia's public finance in the 1990s: a decade of reforms, fiscal imbalance, and debt*. Bogotá: Banco de la República, 2001. 26 p. (Borradores de Economía, 174).

LOZANO, L. I. *Dinámica y características de la deuda pública en Colombia*. Bogotá: Banco de la República, 2002. 27 p. (Borradores de Economía, 211).

LOZANO, L. I.; ARISTIZÁBAL, C. Déficit público y desempeño económico en la década del noventa. El caso colombiano. *Desarrollo y Sociedad*, Bogota, n. 52, p. 67-97, set. 2003.

MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1971. v. 2, 924 p. (Serie Economía).

MELO, L. A. *Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana*. Bogotá: Banco de la República, 2005. 54 p. (Borradores de Economía, 350).

MEISEL, A. ¿Por qué se necesita una política regional en Colombia? Cartagena de Indias: Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, 2007. 26 p. (Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, 100).

MORA, M. *Federalismo e dívida estadual no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. 81 p. (Texto para Discussão, 866).

MORA, M.; GIAMBIAGI, F. *Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. 39 p. (Texto para Discussão, n. 1142).

MORA, M.; VARSANO, R. *Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. 27 p. (Texto para Discussão, 854).

MUSGRAVE, R. *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill, 1959. 628 p.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1980. 673 p.

NORRIS, P. *Driving democracy: do power-sharing institutions work?* Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 320 p.

NÚÑEZ, J. *Diagnóstico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE, 2005. 137 p. (Documento CEDE, 2005-44).

OLIVEIRA, F. A. D. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991. 192 p. (Nossa Terra).

OLIVEIRA, F. A. D. *Economia e política das finanças públicas*. Belo Horizonte: Versão Preliminar, 2007. 322 p.

OZORIO, A. *Evolução e crise da dívida pública estadual*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. 43 p. (Texto para Discussão, 448).

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. D. (Org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Fundação Getúlio Vargas, 2003. p. 41-126. (Debates).

PRUD'HOMME, R.; SHAH, A. Centralização versus descentralização: o diabo está nos detalhes. In: REZENDE, F. OLIVEIRA, F. A. D. (Org.). *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p 63-95. (Debates).

REIS, E. J.; BLANCO, F. A. *Capacidade tributária dos estados brasileiros, 1970/90*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. 31 p. (Texto para Discussão, 404).

RESTREPO, D. Luchas por el control territorial en Colombia. *Economía, Sociedad y Territorio*, Toluca, v. 3, n. 12, p. 517-537, ene./jun. 2002.

RESTREPO, D. De la descentralización a la regionalización: nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. *Eure*, Santiago de Chile, v. 29, n. 89, p.81-96, mayo. 2004.

RESTREPO, G.; ALVAREZ, D. *Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial*. Medellín: Centro Regional de Estudios Económicos, Banco de la República, 2005. 56 p. (Ensayos Sobre Economía Regional).

REZENDE, F. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 1983. 367 p.

REZENDE, F. *Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios*. 1995. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0000612.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2008.

REZENDE, F.; AFONSO J. R. R. *The brazilian federation: facts, challenges and perspectives*. Stanford, CA: Stanford University, 2002. (Working Papers, 149). Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/goldendoc/index.asp?op=download&appname=Virtual%20Docs&basename=GDVirtualDocs&file=25%5F3ECD%5Farquivo>>. Acesso em: 28 maio. 2008.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. R. *O (Des) controle do endividamento de estados e municípios: análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988. 74 p. (Texto para Discussão, 132).

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. A federação brasileira: desafios e perspectivas. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. D. (Org.). *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004. p. 301-362.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. D. *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. 2003. 333 p. (Debates).

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. D. *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. 2004. 366 p. (Debates).

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. *A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. 32 p. (Textos para Discussão, 69).

RINCÓN, H. *Notas sobre el presupuesto de la nación y el déficit fiscal*. Bogotá: Banco de la República, 2003. 7 p. (Borradores de Economía, 244).

RINCÓN, H.; BERTHEL, J.; GÓMEZ, M. Balance fiscal estructural y cíclico del gobierno nacional central de Colombia, 1980-2002. *ESPE*, Bogotá, n.44, p.12-62, dic, 2004.

ROCHA, Fabiana. Déficit público e a sustentabilidade da política fiscal: teoria e aplicações. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p.493-507.

RODRÍGUEZ, J. A. *El estado unitario descentralizado: una crítica al enfoque constitucional colombiano*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE, 2003. 43 p. (Documento CEDE, 2003-15).

RUBIO, M. *Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE, 2002. 40 p. (Documento CEDE, 2002-17).

SÁNCHEZ, F. *Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2006. 70 p.

SÁNCHEZ, F.; CHACÓN, M. *Conflicto, estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE, 2005. 45 p. (Documento CEDE, 2005-33).

SÁNCHEZ, F.; ESPINOSA, S. *Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980-2003*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE, 2005. 149 p. (Documento CEDE, 2005-11).

SÁNCHEZ, F.; OLIVERA, M.; CORTES, G. *Ahorro, inversión y transferencias en las entidades territoriales colombianas*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1997. 45 p. (Archivos de Macroeconomía, 67).

SÁNCHEZ, F.; PALAU, M. D. M. *Conflict, decentralization and local governance in Colombia, 1974-2004*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE, 2006. 37 p. (Documento CEDE, 2006-20).

SANCHEZ, F.; SMART, M. *et al. Intergovernmental transfers and municipal finance in Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo, 2002. 32 p. (Working Paper Series. Documentos de Trabajo, 2915).

SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (Org.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Universidad, 1991. p. 29-49.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. *Finanças públicas municipais trajetória e mitos. Conjuntura Econômica*, São Paulo, v. 45, n. 10, p. 44-50, out. 1991.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, v. 91, p. 29-52, abr. 2007.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 117-137, jan./abr. 2005.

STIGLITZ, J. *Economics of the public sector*. New York: W. W. Norton, 2000. 823 p.

URIBE, D. *Las constituciones de Colombia*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1985. v. 3. (Ediciones Cultura Hispánica)

VARGAS, A. *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena, 1999. 196 p.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. v.2

WIESNER, R. *El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después*. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE, 2004. 47 p. (Documento CEDE, 2004-20).

ZINN, H. *A people's history of the United States: 1492-present*. New York: HarperCollins, 2003. 729 p.