

AULA 4 | INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS

A Economia Política das Transferências Intergovernamentais

Prof. Dr. Fernando Meireles
IESP-UERJ

Setembro, 2019

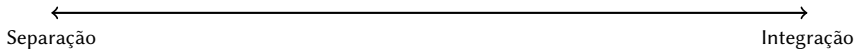
O *continuum* chamado federalismo

Divisão de poder e de autonomia

O federalismo assume várias formas em contextos diversos e, por isso mesmo, é difícil defini-lo.

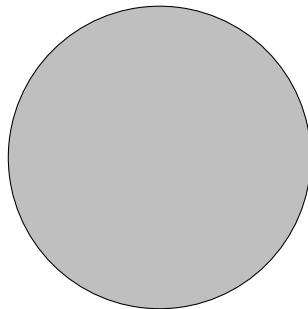
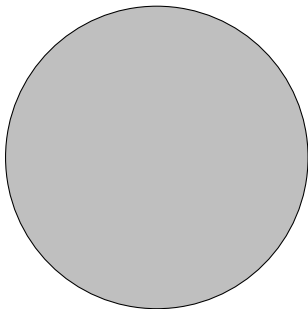
O *continuum* chamado federalismo

Divisão de poder e de autonomia



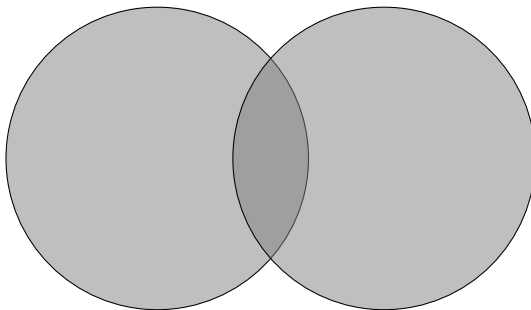
A divisão do poder

Autonomia e dependência entre entes federados



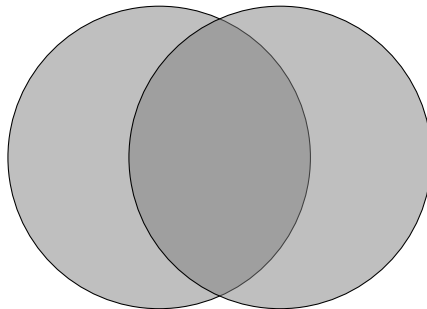
A divisão do poder

Autonomia e dependência entre entes federados



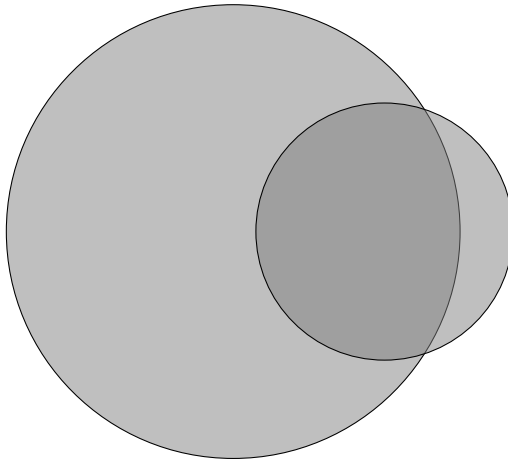
A divisão do poder

Autonomia e dependência entre entes federados



A divisão do poder

Autonomia e dependência entre entes federados



Federalismo no Brasil

Descentralização e atores com poder de veto

No Brasil, como vimos, temos vários entes federativos – e a disposição deles no sistema representativo torna difícil mudanças no arranjo.

Federalismo no Brasil

Descentralização e atores com poder de veto

Fatores como a distorção na representação, o bicameralismo, a complexidade da Constituição (e, conseqüentemente, as judicialização dos conflitos federativos) dificultariam mudanças no *status quo* [Stepan, 1999].

Federalismo no Brasil

Descentralização e atores com poder de veto

[...] mesmo ao se defrontar com a oposição da sociedade, os presidentes [brasileiros] puderam implementar as políticas de sua preferência quando encontraram baixa resistência institucional, mas não foram capazes de fazê-lo quando o Congresso e/ou os governos foram jogadores decisivos.

– [Mainwaring, 1997, p. 102]

Federalismo fiscal e político

Divisão de prerrogativas, deveres e direitos

Entre outras coisas, cada ente no nosso arranjo federado pode:

- Reter autonomia para legislar em determinadas áreas;
- Arrecadar seus próprios tributos;
- *Cooperar com outros entes para implementar determinada política;*
- *Transferir recursos para outros entes.*

Federalismo fiscal e político

Divisão de prerrogativas, deveres e direitos

Entre outras coisas, cada ente no nosso arranjo federado pode:

- Reter autonomia para legislar em determinadas áreas;
- Arrecadar seus próprios tributos;
- *Cooperar com outros entes para implementar determinada política;*
- *Transferir recursos para outros entes.*

Federalismo fiscal e político

Divisão de prerrogativas, deveres e direitos

Entre outras coisas, cada ente no nosso arranjo federado pode:

- Reter autonomia para legislar em determinadas áreas;
- Arrecadar seus próprios tributos;
- *Cooperar com outros entes para implementar determinada política;*
- *Transferir recursos para outros entes.*

Federalismo fiscal e político

Divisão de prerrogativas, deveres e direitos

Entre outras coisas, cada ente no nosso arranjo federado pode:

- Reter autonomia para legislar em determinadas áreas;
- Arrecadar seus próprios tributos;
- *Cooperar com outros entes para implementar determinada política;*
- *Transferir recursos para outros entes.*

Transferências intergovernamentais

O que é e por que importa?

As relações entre entes são chamadas de *relações intergovernamentais*. Elas podem assumir vários formatos: consórcios, parcerias, cooperação, guerra fiscal, etc.

Transferências intergovernamentais

O que é e por que importa?

As que nos interessam aqui são as transferências fiscais.

Exemplo I: FUNDEB

Coordenação e transferências obrigatórias

Entes subnacionais

Estados e municípios repassam parte de seus impostos arrecadados

União

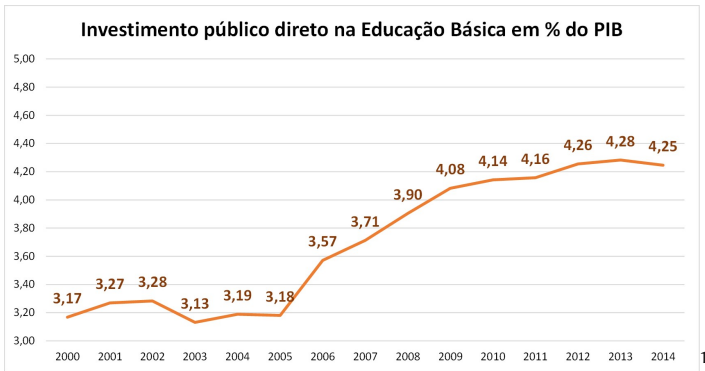
Complementa o fundo

Repasse

Proporcional ao número de matrículas no ensino básico

Exemplo I: FUNDEB

Aumento do investimento público em educação



¹Fonte: Inep/Divulgação.

Exemplo I: FUNDEB

Redução da desigualdade regional no desempenho escolar

A evidência majoritária é de que, com esse desenho, o FUNDEB conseguiu melhorar o desempenho escolar em regiões mais pobres e reduzir a desigualdade educacional no país [Silveira et al., 2017].

Exemplo II: FPM

Desigualdades regionais e divisão de recursos

Entes beneficiados

Todos os municípios brasileiros

União

Repassa os recursos

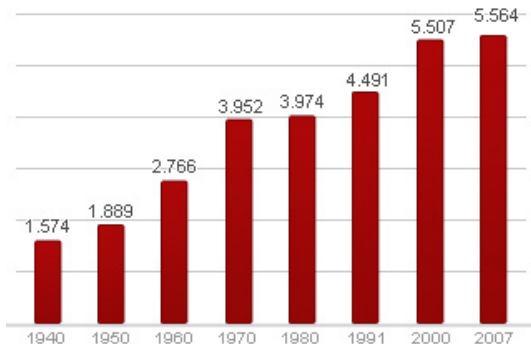
Repassa

Proporcional ao tamanho da população

Exemplo II: FPM

Incentivo para a criação de municípios

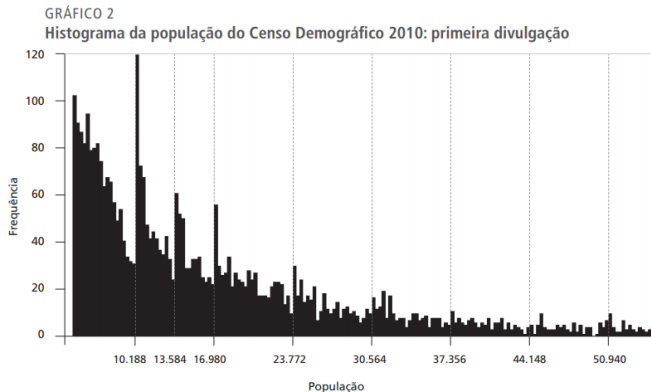
Número de municípios brasileiros



Fonte: Atlas Nacional do Brasil/IBGE

Exemplo II: FPM

Manipulação das contagens populacionais



Fonte: IBGE (2011) e cálculos do autor.

Obs.: as mudanças de faixa do FPM estão indicadas pelas linhas pontilhadas. O tamanho das classes do histograma (bin) é igual a 283 habitantes.

²Fonte: [Monasterio, 2013].

Exemplo II: FPM

Efeitos negativos sobre a corrupção e sobre a educação

- Prefeitos de municípios que recebem mais repasses do que outros similares tendem a desviar mais recursos [Brollo et al., 2013];
- Quanto mais desvios, pior é a educação do municípios [Ferraz et al., 2012].

Coordenação entre entes

Incentivos positivos e perversos

Os exemplos ilustram algo mais geral: relações intergovernamentais dependem do contexto e dos incentivos de cada ator.

Transferências intergovernamentais

A visão clássica das relações intergovernamentais

Inspirado pelos trabalhos da Economia Política clássica [Tiebout, 1956, Oates et al., 1972], a visão tradicional é que o federalismo seria positivo por si só:

- 1) Porque geraria oportunidades para a implementação de política públicas adaptadas aos problemas de cada localidade;
- 2) Porque seria eficiente economicamente;
- 3) Porque fomentaria *accountability* eleitoral.

Transferências intergovernamentais

A visão clássica das relações intergovernamentais

Inspirado pelos trabalhos da Economia Política clássica [Tiebout, 1956, Oates et al., 1972], a visão tradicional é que o federalismo seria positivo por si só:

- 1) Porque geraria oportunidades para a implementação de política públicas adaptadas aos problemas de cada localidade;
- 2) Porque seria eficiente economicamente;
- 3) Porque fomentaria *accountability* eleitoral.

Transferências intergovernamentais

A visão clássica das relações intergovernamentais

Inspirado pelos trabalhos da Economia Política clássica [Tiebout, 1956, Oates et al., 1972], a visão tradicional é que o federalismo seria positivo por si só:

- 1) Porque geraria oportunidades para a implementação de política públicas adaptadas aos problemas de cada localidade;
- 2) Porque seria eficiente economicamente;
- 3) Porque fomentaria *accountability* eleitoral.

Competição na provisão de bens

Punição pela urna e pelos pés

A eficiência da descentralização viria de dois mecanismos simples de punição: eleições e migrações.

Competição na provisão de bens

Punição pela urna e pelos pés

Em equilíbrio, eleitores sempre teriam políticas públicas mais próximas de suas preferências – caso contrário, incumbentes perderiam eleições, ou localidades perderiam moradores.

Competição na provisão de bens

Punição pela urna e pelos pés

Obviamente, isso não funciona dessa forma.

Incentivos políticos

Federalismo e políticas públicas

Políticos responsáveis pela adoção e implementação de políticas públicas têm incentivos eleitorais, e não só econômicos. Exemplo: no nível federal, a gestão da coalizão [Arretche and Rodden, 2004].

Incentivos políticos

O impacto do presidencialismo de coalizão

Para obter a cooperação da coalizão, presidentes frequentemente recorrem à distribuição de investimentos locais.

Incentivos políticos

O que sabemos

- Municípios governados por partidos da coalizão recebem mais recursos [Brollo and Nannicini, 2012];
- Estados, idem [Arretche and Rodden, 2004];
- Repasses são ainda maiores em ano de eleição municipal [Brollo and Nannicini, 2012].

Incentivos políticos

O que sabemos

- Municípios governados por partidos da coalizão recebem mais recursos [Brollo and Nannicini, 2012];
- Estados, idem [Arretche and Rodden, 2004];
- Repasses são ainda maiores em ano de eleição municipal [Brollo and Nannicini, 2012].

Incentivos políticos

O que sabemos

- Municípios governados por partidos da coalizão recebem mais recursos [Brollo and Nannicini, 2012];
- Estados, idem [Arretche and Rodden, 2004];
- Repasses são ainda maiores em ano de eleição municipal [Brollo and Nannicini, 2012].

Incentivos políticos

Implicações

- Municípios governados por partidos da coalizão recebem mais recursos [Brollo and Nannicini, 2012];
- Estados, idem [Arretche and Rodden, 2004];
- Repasses são ainda maiores em ano de eleição municipal [Brollo and Nannicini, 2012].

Incentivos políticos

Implicações

- Municípios governados por partidos da coalizão recebem mais recursos [Brollo and Nannicini, 2012];
- Estados, idem [Arretche and Rodden, 2004];
- Repasses são ainda maiores em ano de eleição municipal [Brollo and Nannicini, 2012].

Incentivos políticos

Implicações

- Municípios governados por partidos da coalizão recebem mais recursos [Brollo and Nannicini, 2012];
- Estados, idem [Arretche and Rodden, 2004];
- Repasses são ainda maiores em ano de eleição municipal [Brollo and Nannicini, 2012].

Incentivos políticos

O outro lado

- 90% dos municípios brasileiros têm população menor que 10 mil habitantes;
- A imensa maioria destes têm carências burocráticas em várias áreas de atuação; e
- Dependem de repasses federais e estaduais para realizarem investimentos [Meireles and Silva, 2018].

Incentivos políticos

O outro lado

- 90% dos municípios brasileiros têm população menor que 10 mil habitantes;
- A imensa maioria destes têm carências burocráticas em várias áreas de atuação; e
- Dependem de repasses federais e estaduais para realizarem investimentos [Meireles and Silva, 2018].

Incentivos políticos

O outro lado

- 90% dos municípios brasileiros têm população menor que 10 mil habitantes;
- A imensa maioria destes têm carências burocráticas em várias áreas de atuação; e
- Dependem de repasses federais e estaduais para realizarem investimentos [Meireles and Silva, 2018].

Recapitulação

Relações Intergovernamentais

A divisão do poder entre governos subnacionais e locais é uma forma de assegurar representação política mais adequada, de evitar tiranias da maioria e de, no geral, melhorar a qualidade do serviço público.

Recapitulação

Relações Intergovernamentais

Como vimos, isso nem sempre acontece, mas existem combinações de fatores que fazem com que entes federativos cooperem para produzir resultados positivos.

Materiais de aula

Ementa do tópico, *slides* e textos

- Link para os materiais de aula e outros: fmeireles.com/federalismo

Bibliografia

Referências mencionadas nos *slides*

Arretche, M. and Rodden, J. (2004). Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. *Dados*, 2004(3).

Brollo, F. and Nannicini, T. (2012). Tying your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil. *American Political Science Review*, 106(4):742–761.

Brollo, F., Nannicini, T., Perotti, R., and Tabellini, G. (2013). The political resource curse. *American Economic Review*, 103(5):1759–96.

Ferraz, C., Finan, F., and Moreira, D. B. (2012). Corrupting Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, 96(9-10):712–726.

Mainwaring, S. (1997). Multipartyism, robust federalism, and presidentialism in brazil. *Presidentialism and democracy in Latin America*, pages 55–109.

Meireles, F. and Silva, D. (2018). Usando r: Um guia para cientistas políticos.

Monasterio, L. (2013). O fpm e a estranha distribuição da população dos pequenos municípios brasileiros. Technical report, Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Oates, W. E. et al. (1972). Fiscal federalism. *Books*.

Silveira, I. M. d., Lima, J. E. d., Teixeira, E. C., and Silva, R. G. d. (2017). Avaliação do efeito do fundeb sobre o desempenho dos alunos do ensino médio no brasil.

Stepan, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados*, 42(2):197–251.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64(5):416–424.