

# Descoordenação e desigualdades federativas no Brasil com a pandemia de Covid-19

Ursula Dias Peres<sup>2</sup>, Fábio Pereira dos Santos<sup>3</sup>, Cristiane Kerches da Silva Leite<sup>4</sup>, Yasmin de Sousa Pinheiro<sup>5</sup>

## Introdução

O Brasil é um país marcado por desigualdades regionais, econômicas e sociais que, apesar da estrutura de coordenação federativa, não foram superadas. Essas desigualdades estruturais têm momentos de maior acirramento em conjunturas econômicas e fiscais críticas, tal qual a pandemia da COVID-19 em 2020. Este artigo soma-se a vários trabalhos recentemente publicados que apontam que o enfrentamento da pandemia em 2020 foi marcado pela descoordenação federativa vertical e horizontal (ABRUCIO et al. 2020, LIMA et al. 2020), levando a resultados desiguais, insuficientes e ineficientes nas políticas de socorro fiscal aos governos estaduais e, conseqüentemente, políticas fragmentadas de enfrentamento à pandemia (LUI et al. 2021). Argumentamos que, no momento em que o papel coordenador do governo federal seria estratégico, este se mostrou omissivo, com ações deliberadas de desarticulação da força-tarefa federativa contra a pandemia

---

2 Doutora em Economia pela EESP/FGV/SP, Professora da EACH/USP, Pesquisadora do CEM/USP e do King's College London. Foi Secretária Adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo

3 Doutor em Administração Pública e Governo (FGV/SP), Técnico da Câmara Municipal de São Paulo. Foi Assessor Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Secretário Adjunto de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo

4 Professora de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP. Atua no curso de graduação de Gestão de Políticas Públicas e no programa de pós-graduação interdisciplinar Mudança Social e Participação Política (PromusPP). Economista (USP) e Doutora em Ciência Política (USP)

5 Discente do bacharelado em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

(ASANO et al., 2021; LIMA et al., 2020). Além da literatura recente acerca do tema, utiliza-se os dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), bem como dados do Portal Tesouro Nacional para analisar o comportamento das receitas e despesas dos entes subnacionais em 2019 e 2020, com valores atualizados para dezembro de 2020.

Historicamente, há incipiente coordenação federal no âmbito fiscal após a Constituição de 1988 e desigualdade tributária vertical entre os três níveis. A ausência de coordenação federativa não permitiu uma maior equalização fiscal entre estados (REZENDE, 2010) e a construção de reforma modernizadora do ICMS que, desde o final dos anos 1980, registra perda de potencial de arrecadação com as mudanças da indústria no Brasil e no mundo (AFONSO et al., 2018). A oscilação e a queda de receitas dos estados desde 2015 fizeram com que, em 2020, início da pandemia de COVID-19, os estados estivessem ainda fragilizados pela recessão, sem ter recobrado a potencialidade de sua arrecadação. Por outro lado, são os estados, em conjunto com os municípios, que operam as políticas fundamentais que acolhem a população na calamidade sanitária.

### **A fragilidade fiscal dos entes subnacionais e o enfrentamento da pandemia**

Desde o início de 2020, havia sustentação legal para o governo federal aumentar o endividamento público, sobretudo com o reconhecimento do estado de calamidade pública (previsto na Lei Complementar 101/2000). Apesar disso, o governo federal apenas agiu quando o Congresso aprovou o socorro fiscal aos estados e municípios, sob pressão da sociedade civil e dos entes subnacionais.

Em março de 2020, com a pandemia e a redução da atividade econômica, os estados e municípios passaram a ser ameaçados por abrupta queda de receita. Estudos indicavam quedas de 15% a 20% na arrecadação dos impostos sobre consumo e serviços. Nesse cenário, o socorro fiscal, consolidado na Lei Complementar 173/2020, previu a transferência de R\$ 60,15 bilhões aos entes subnacionais. Também foram aprovadas medidas de manutenção dos níveis de transferência dos fundos de participação de estados e municípios no valor de até R\$ 16 bilhões, recursos federais para transferências à cultura, além de recursos para o Ministério da Saúde e outros ministérios. A legislação permitiu ainda a suspensão do pagamento de dívidas dos entes com a União, bancos públicos e multilaterais.

Entretanto, o socorro fiscal aprovado não vinculou os repasses à perda de arrecadação de cada ente, em que foi definido a transferência em quatro parcelas fixas a estados e municípios entre junho e setembro de 2020, gerando, assim, descasamento entre perdas de arrecadação e transferências recebidas. Alguns estados receberam repasses mesmo tendo ganhos arrecadatórios em 2020.

### **A execução orçamentária dos estados na pandemia: frustrando expectativas**

Ao contrário do que se esperava, não houve a perda arrecadatória dos estados anunciada no início de 2020: a maioria dos estados obteve ganhos reais de arrecadação e apenas cinco estados tiveram perdas de receita, descontada a inflação. Desta forma, os recursos repassados pela União superaram as perdas de ICMS e o volume total da receita corrente líquida dos estados teve crescimento real de 2,4% em 2020, quando comparado a 2019. É importante destacar o papel do socorro fiscal da União nesse balanço: as transferências federais cresceram 97,5% em

relação a 2019 e desse montante. Em média, houve uma perda real de 2,1% na receita dos estados com ICMS, ainda que doze estados tenham registrado ganhos reais.

Três situações podem ser realçadas: i) equilíbrio de arrecadação para os estados que tiveram perda de impostos, em especial do ICMS; ii) estados que apresentaram ganhos reais com ICMS tiveram um crescimento elevado de arrecadação em relação a 2019; iii) estados beneficiados pela suspensão do pagamento da dívida contratual com a União. Em relação ao ICMS, esse comportamento melhor que o esperado se deu provavelmente graças ao auxílio emergencial (SANCHES et al., 2021), que permitiu a manutenção do consumo das famílias.

Apesar do crescimento das receitas, houve redução real de 3,5% na despesa de estados e do DF em 2020 em relação a 2019. Enquanto a maioria teve pequenos aumentos ou redução nas despesas, chama a atenção o desempenho de São Paulo, Piauí, Paraná e Mato Grosso, que reduziram suas despesas em mais de 5%. Por outro lado, Pará, Alagoas e Rondônia tiveram aumento superior a 5% em suas despesas. Os desempenhos extremos foram o Paraná, com queda de mais de 16%, e o Pará, com aumento de quase 11%.

Já o quadro de despesas por função orçamentária mostra grande variação entre as finalidades de gasto, com aumento importante em saúde, transportes, urbanismo, assistência social e cultura. A Previdência Social, função que responde por quase 25% dos gastos dos estados, cresceu 3,6% em termos reais. Ao mesmo tempo, caíram de forma destacada os gastos com educação, ciência e tecnologia e direitos da cidadania e encargos especiais, além de outras funções de menor peso na despesa total.

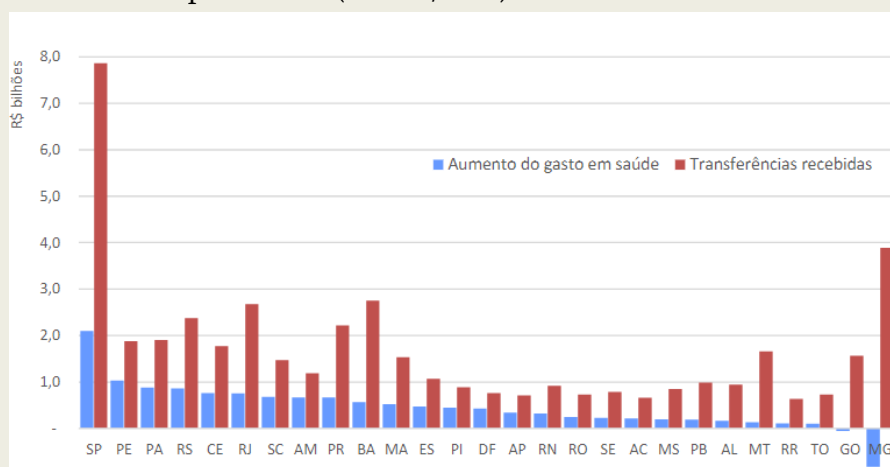
Tabela 1 — Despesas empenhadas por função e por UF (2019-2020) —R\$ milhões

Função	2019	2020	VAR. %	UF	2019	2020	VAR. %
Previdência Social	179.358	185.902	3,6%	SP	188.248	175.352	-6,9%
				M			
Saúde	110.233	122.437	11,1%	G	94.996	94.430	-0,6%
Educação	124.582	113.199	-9,1%	RJ	62.129	59.897	-3,6%
Segurança Pública	86.706	84.232	-2,9%	RS	49.864	47.846	-4,0%
Encargos Especiais	112.722	81.528	-27,7%	PR	52.523	44.044	-16,1%
Judiciária	46.549	43.931	-5,6%	BA	40.714	39.696	-2,5%
Administração	34.055	33.302	-2,2%	PE	28.075	27.889	-0,7%
Transporte	23.678	25.251	6,6%	GO	28.650	27.441	-4,2%
Essencial à Justiça	22.543	21.972	-2,5%	CE	27.348	26.915	-1,6%
Legislativa	17.801	17.564	-1,3%	SC	27.287	26.426	-3,2%
Direitos da Cidadania	14.243	12.989	-8,8%	PA	22.046	24.439	10,9%
Agricultura	7.112	6.884	-3,2%	DF	23.975	23.422	-2,3%
Assistência Social	5.615	6.597	17,5%	MT	19.167	18.138	-5,4%
Urbanismo	4.945	5.891	19,1%	MA	16.747	16.774	0,2%
Gestão Ambiental	4.564	4.464	-2,2%	AM	16.379	16.769	2,4%
Cultura	2.482	3.592	44,7%	ES	14.495	15.175	4,7%
Ciência e Tecnologia	3.818	3.470	-9,1%	MS	13.281	13.267	-0,1%
Saneamento	2.256	2.265	0,4%	RN	12.366	11.840	-4,3%
Comércio e Serviços	2.116	1.992	-5,8%	PI	12.228	11.123	-9,0%
Habituação	1.646	1.669	1,4%	PB	10.677	10.386	-2,7%
Comunicações	769	1.013	31,8%	AL	9.151	9.770	6,8%
Trabalho	978	821	-16,0%	TO	8.892	9.209	3,6%
Desporto e Lazer	978	704	-27,9%	SE	9.202	9.074	-1,4%
Indústria	924	657	-28,9%	RO	7.607	8.049	5,8%
Organização Agrária	219	196	-10,7%	AC	6.343	6.420	1,2%
Energia	122	144	17,5%	AP	4.916	5.111	4,0%
Relações Exteriores	0	0		RR	3.713	3.768	1,5%

Elaboração dos autores a partir de dados do Siconfi/ME. Valores atualizados pelo IPCA/IBGE, referência: dezembro de 2020

Dada sua relevância neste momento pandêmico, é importante salientar os gastos em duas funções: Saúde e Educação. A média de gastos empenhados com Saúde em 2020 foi 11,1% maior do que o executado em 2019. Esse aumento é mais do que esperado em razão da pandemia. Apesar disso, chama a atenção o descasamento desse aumento com o recebimento das transferências da União em função da COVID-19.

Gráfico 1 – Aumento do gasto em Saúde e transferências recebidas pelas UFs (LC 173/2020)



Elaboração dos autores a partir de dados do Siconfi/ME. Valores atualizados pelo IPCA/IBGE, referência: dezembro de 2020

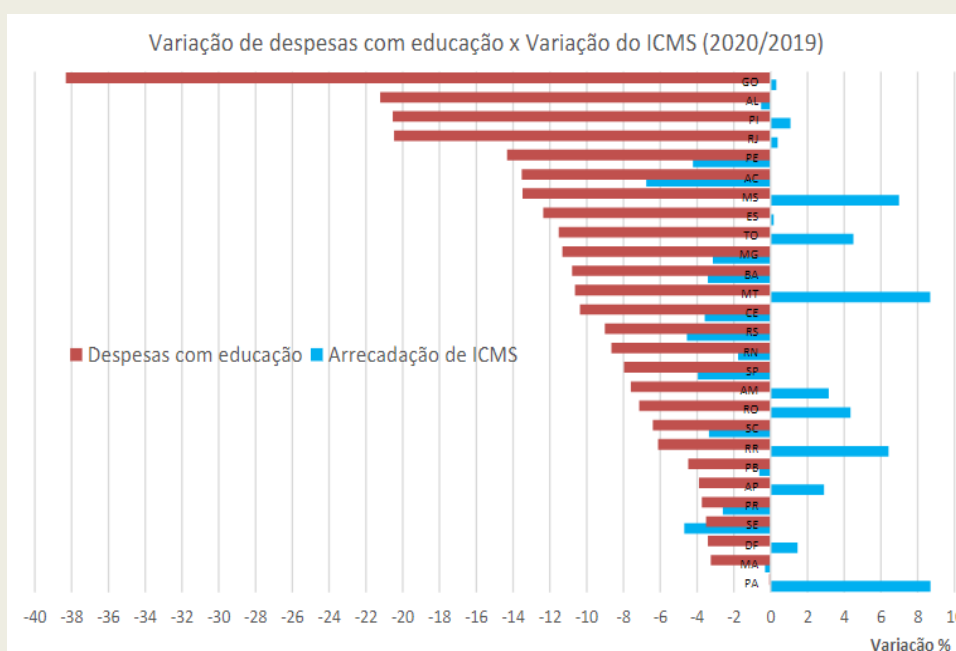
O gráfico 1 não permite identificar uma relação clara e coordenada entre o recebimento das transferências e o gasto incremental em saúde. Obviamente, as transferências foram utilizadas em parte para gastos em saúde, mas também para a manutenção de outras políticas públicas dos estados. Ainda assim, como o foco principal era o controle da pandemia, esperava-se uma relação mais diretamente proporcional entre as transferências recebidas e o aumento do gasto em saúde. Há estados em que o aumento do gasto em saúde representou cerca de 50% das transferências recebidas. Em outros, esse percentual foi ínfimo ou até negativo, mesmo tendo recebido transferências expressivas.

Já em relação à função Educação, a tabela 1 mostra uma redução real média de 9% nos gastos em educação dos estados em 2020, ante 2019. A queda parece estar associada a três fatores: i) o fechamento das escolas, o que levou à economia com alguns serviços; ii) a vedação a reajustes de salários e benefícios; e iii) a redução de receitas de impostos que, ao

serem compensadas por transferências da União, perdem a vinculação que obriga à aplicação de 25% dessas receitas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Utilizando o ICMS como indicador da arrecadação de impostos dos estados, vê-se que as despesas com educação caíram mais que a receita com impostos, conforme aponta o gráfico a seguir. A redução superou 20% em Goiás, Alagoas, Rio de Janeiro e Piauí. Mesmo estados como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins e Roraima, que tiveram ganho expressivo de ICMS, reduziram bastante os gastos em educação.

Gráfico 2— Variação de despesas com Educação x variação do ICMS (2020/2019)



Elaboração dos autores a partir de dados do Siconfi/ME

O gráfico mostra que muitos estados seguraram despesas com educação e não se prepararam para o ensino remoto. Quando foi notado, no segundo semestre de 2020, que os impostos não caíam como projetado, os estados não tiveram

capacidade de executar as despesas desse exercício fiscal, comprometendo a retomada do ensino com segurança.

### **Descoordenação Federativa e variabilidade de políticas na pandemia de COVID-19**

O pano de fundo do descasamento entre gastos em saúde e transferências foi o processo de mudança do federalismo brasileiro: de um quadro de “federalismo cooperativo”, ainda que com limitações, para uma situação de relações federativas altamente conflituosas, mediadas pelo Supremo Tribunal Federal, obrigado a agir para mitigar os problemas de ação coletiva que surgiram com as omissões do governo federal (ASANO et al., 2021; LEITE e CONCI, 2020). O resultado do processo de convergência da agenda de austeridade fiscal e da gestão da pandemia sob Bolsonaro é a grande heterogeneidade, assimetria e disparidades entre os entes federados, verificáveis no quadro de respostas governamentais desde o início da crise sanitária (ABRUCIO et al., 2020; LIMA et al., 2020; SCHAEFER et al., 2020; PEREIRA et al., 2020, LUI et al., 2021).

Não apenas as medidas de distanciamento social dos governos estaduais, no início da pandemia, foram distintas (PEREIRA, et al., 2020), mas também, o próprio processo de vacinação, diretamente relacionada à atuação do governo federal na gestão do Plano Nacional de Imunização da COVID-19. Consequentemente, houve um desalinhamento entre diferentes realidades municipais, que passaram a ter ritmos e regras distintos de vacinação, inclusive critérios de prioridade (SCHAEFER et al., 2020; LEITE e MEIRELLES 2022). Tal descompasso e o desalinhamento da gestão da vacina no território evidenciam e provocam piora nas desigualdades federativas.



## **Considerações finais**

A crise do pacto federativo brasileiro não se dá em momento histórico simples. Dada a complexidade do processo, relações federativas cooperativas e coordenadas seriam essenciais para o enfrentamento do cenário. Contudo, os dados, inclusive os fiscais, corroboram a hipótese da descoordenação federativa na pandemia, na qual o governo federal não exerceu seu papel, amparado juridicamente, de financiador e articulador de medidas para combater a pandemia.

As medidas de socorro federal aos estados não resultaram em equidade entre as unidades estaduais da federação, ao não seguir um critério objetivo de atendimento prioritário e equalização fiscal dos estados que tivessem maior perda de recursos ou menor receita disponível para enfrentar a crise. Medidas necessárias, como as transferências federais extraordinárias realizadas em 2020, em conjunto com as medidas de suspensão de pagamento de dívidas, não resultaram em equilíbrio na possibilidade de enfrentamento à pandemia. As receitas e despesas analisadas indicam que não basta haver transferência de recursos da União para estados (e DF) se não existir coordenação de quanto transferir e sobre a utilização desses recursos no território.

Além disso, não houve mecanismos de controle/indução para ação mais específica nas áreas de saúde e educação. Desta forma, não foi possível garantir que os estados mantivessem o investimento mínimo de recursos, de modo a promover equidade nos diferentes territórios. A descoordenação federativa provocada pelas omissões da União gerou frágil autonomia política e administrativa com fragmentação das políticas subnacionais. Somam-se a isso consequências perversas em termos da lógica de ação coletiva: cenário de

variabilidade, heterogeneidade e discrepâncias entre os entes e suas ações. Sem a produção de respostas governamentais capazes de dar conta do imenso desafio que a pandemia impõe, o cenário é de acentuação das desigualdades multidimensionais preexistentes historicamente.

### **Referências bibliográficas**

ABRUCIO, F. L. et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, Aug. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ/?lang=pt>

AFONSO, J. R. R., LUKIC, M. R., & DE CASTRO, K. P. ICMS: crise federativa e obsolescência. Revista Direito GV, v. 14, no. 3, pg. 986-1018, 2018. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201837>

ASANO, C. L.; VENTURA, D.F.L. et al. Boletim Direitos na Pandemia: Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil. São Paulo: Conectas, n. 10, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/01/boletim-direitos-na-pandemia.pdf>.

LEITE, G. S.; CONCI, L. G. A. De árbitro a arquiteto: como o ativismo judicial pode redefinir o federalismo brasileiro? In: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Bogotá, Colômbia: Konrad Adenauer Stiftung, p. 67 a 82, 2020

LEITE, C. K. S.; MEIRELLES, R. . Relações Federativas, Desigualdades e Vacinação de Covid-19: análise exploratória da descoordenação das políticas de saúde em territórios municipais. In: COLOMBO, Luciléia Aparecida. (Org.). Federalismo, Políticas Públicas e Poder Local. 1ed. Campina Grande/PB: Eduepb, 2022, v. 1, p. 1-356.

LIMA, L. D.; PEREIRA, A. M. M.; MACHADO, C. V. Crise, Condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 7,, 2020. Disponível: <https://www.scielo.br/j/csp/a/HSHqX3v5bnW5pqqLpHrzg8m/?lang=pt>

LUI, L. et al. Disparidades e heterogeneidades das medidas adotadas pelos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia de Covid-19. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 19, Jan. 2021. Disponível: <https://www.scielo.br/j/tes/a/JdjbBW4mBnjDd7kNnQnkwtP/?lang=pt>

PEREIRA, A. K.; OLIVEIRA, M. S.; SAMPAIO, T. S. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnico-administrativos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 678-696, ago. 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/mgNQHB6dZjJNSTXWYDLLVkj/?lang=pt>

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, p. 71-88. 2010. Disponível em: [https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao\\_federalismo.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf)

SANCHES, M; CARDOMINGO, M.; CARVALHO, L. Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020 (Nota de Política Econômica nº 007). MADE/USP, 2021. Disponível em <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/quao-mais-fundo->

poderia-ter-sido-esse-poco-analisando-o-efeito-estabilizador-  
do-auxilio-emergencial-em-2020/

SCHAEFER, B. M. et al. Ações governamentais contra o novo  
coronavírus: evidências dos estados brasileiros. Revista de  
Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1429-1445,  
out. 2020. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/XMSSSJLTpx3PFDj8dmsRZ8t/?lang=pt>