

Afonso e Motta: (Re)integração federativa e desenvolvimento

A Federação é tão crucial no Brasil quanto a democracia. A restauração desta, em 1988, é relativamente recente e independência e cerca de século e meio de federação.



Últimos meses e semanas, a democracia foi posta à prova,

sobreviveu e se fortaleceu. A federação é sua irmã gêmea e siamesa. Tanto que, no dia seguinte aos ataques terroristas em Brasília, o presidente da República convocou e se reuniu com 27 governadores, ou seus representantes, e o líder da Frente Nacional de Prefeitos. Mais do que a reação tempestiva e unânime aos ataques antidemocráticos, talvez esteja se iniciando aí a construção de novas relações intergovernamentais em que os diferentes níveis e unidades de governo se reúnam e se unam, independentemente de regiões, partidos ou ideologias, para promover o desenvolvimento social, ambiental e econômico do país.

Muito da necessária reconstrução institucional passará por uma nova pactuação federativa. Nem sempre se atenta para sua relevância em ditar rumos desde a economia até o campo social. Na política fiscal, em particular, que tanta preocupação tem sido manifestada recentemente, há um tremendo desconhecimento de fatos e de dados.

Ao contrário do senso comum, o desempenho dos governos estaduais e municipais foi muito melhor do que o do governo federal neste século. Muito dessa tendência pode ser explicada pela mudança cultural promovida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que alcança muito mais aqueles governos do que a União, que sequer aceita se submeter a um limite básico de endividamento. Aliás, talvez isso explique por que algumas ex-autoridades econômicas suponham que a LRF falhou ou fracassou porque eles nunca se submeteram aos mesmos rigores daquela lei impostos aos governadores, prefeitos e seus secretários.

As estatísticas divulgadas pelo Banco Central e mais usadas (embora algo incompletas e inadequadas) mostram que, entre 2001 e setembro de 2022, a dívida líquida do governo geral aumentou em 9,7 pontos do PIB (para 59% do PIB), mas com um desempenho completamente antagônico entre as três esferas de governo: queda de 1,7 pontos nos municípios (cuja dívida pode desaparecer nos próximos meses) e de 7 pontos do produto nos estados, na contramão do salto de mais de 18 pontos na dívida federal (que passou a superar os 50 pontos do PIB). Ressalvado que o dado mais recente dos governos subnacionais já reflete a perda de receita com a desoneração de combustíveis enquanto o federal aumentava sua arrecadação às custas dos mesmos produtos, nos mesmos períodos.

Marcante também é o desconhecimento do que se passa com o gasto público no Brasil, em que se alega que disciplina fiscal seria assegurada por limitar a federal. Ignorando que, em 2021, conforme dados consolidados pelo Tesouro Nacional, apontam que aquele governo responde por apenas 51% da despesa primária nacional — e menos ainda se computada apenas a folha salarial de servidores ativos — ou irrisórios 15%, no caso da compra de bens, que é o parâmetro mais próximo do que seja uma despesa discricionária. Isso se reflete também na divisão funcional em que, na sua execução, segundo a mesma fonte, a União também responde por apenas 28% da despesa pública nacional com educação, 32% da saúde, 24% de transporte e 11% da segurança pública.

Enquanto a União se converteu no grande ente transferidor de renda da economia, desde benefícios previdenciários e assistenciais, até a juros, os estados e os municípios respondem por parcela crescente e majoritária da demanda efetiva do governo geral, como dos mais descentralizados do mundo. Da execução das políticas sociais básicas até muito das outras políticas, como ambientais e até mesmo a tributária, os governos estaduais e municipais são participantes relevantes ou mesmo dominantes, conforme a função governamental.

No Brasil, a instância central de governo tem se limitado a ser apenas mais um membro da federação. A pandemia de Covid-19 ajudou a escancarar o fato de que o governo federal, mesmo antes do governo Bolsonaro, já tinha abdicado de liderar politicamente e coordenar administrativamente a federação. Cenário ainda pior foi construído nos últimos quatro anos, quando a esfera central de governo se transformou em um centro de provocações e conflitos com demais governos e outros Poderes.

A instituição de mecanismos de coordenação mais adequados e coerentes entre os níveis de governo passa pelo desenvolvimento de processos (formais e informais) de diálogos intergovernamentais (verticais e horizontais) que promovam a coordenação, cooperação e tomada de decisão conjunta [\[1\]](#). Governadores precisam formalizar a criação de um colegiado da mesma forma que prefeitos já possuem ao menos dois. De alguma forma, essas frentes dos chefes de Executivo regionais deveriam coordenar e definir estratégias e diretrizes para nortear a atuação dos representantes dos mesmos governos em diferentes fóruns setoriais — como na educação, saúde, segurança até em tributação e fiscalidade. Ora os arranjos e as relações podem ser cooperativos, ora podem ser consultivos, as vezes até podem ser mandatários.

Os fóruns intergovernamentais, por sua vez, podem melhorar o funcionamento de sistemas multiníveis por meio de acordos executivos/legislativos, cuja durabilidade e aceitação política depende de fatores como ratificação legislativa e aberturas para futuras revisões. Tais fóruns podem auxiliar no esclarecimento, coordenação e desenvolvimento de: reformas, políticas regulatórias, ações de provisão conjunta de bens e serviços públicos e acordos para o compartilhamento de despesas e receitas.

~~Temáticas que envolvem uma dependência mútua entre as partes podem ser usadas para promover o~~

diálogo, por exemplo questões relacionadas à simplicidade de informação e *feedback*, transparência de regras, engajamento transversal, credibilidade e propriedade.

Esses serão alguns dos temas de fórum a ser realizado em Lisboa, entre 22 e 24 de fevereiro, que pretende alertar e aproximar as novas autoridades governamentais, parlamentares e formadores de opinião no Brasil para as discussões entorno do novo arcabouço institucional para as finanças públicas que já vinha ocorrendo na Europa e no resto do mundo e agora se tornou exigência legislativa no Brasil.

Organizado pelo Fórum de Integração Brasil Europa (Fibe), o Fórum "[Futuro da Governança Fiscal](#)" trará expositores estrangeiros, membros de organismos multilaterais, professores e pesquisadores internacionais, para apresentarem desafios e experiências recentes no mundo, que serão então debatidas e comentadas por especialistas e *policymakers* brasileiros. Aspectos conceituais e teóricos, experiências internacionais selecionadas e perspectivas brasileiras, serão os três painéis diários em acordo com temática da agenda de cada dia do evento. Para além da política fiscal, o Fórum tratará de questões do federalismo fiscal e da transformação digital do setor público. Uma excelente oportunidade para aproveitar os dias de Carnaval em Lisboa e, logo em seguida, participar de discussões de grande impacto para o Brasil. [As inscrições já estão abertas e são gratuitas \[2\]](#).

Enfim, o novo governo federal tem a oportunidade de se transformar em governo nacional, de direito e de fato. Reconstruir o país e sobretudo o poder público exigirá necessariamente um esforço de diálogo e pactuação na Federação brasileira, que se espera venha se dar sob novas bases.

**Texto adaptado de Afonso, J., Castro, K., & Motta, B. (2023). Diálogo e Reconstrução Federativa. Conjuntura Econômica. Janeiro. Volume 77.*

[1] Ver OCDE. Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. Paris: OECD, 2019. 204 p.

[2] <https://forumbrasileuropa.org/forum-futuro-da-governanca-fiscal/>

Date Created

08/02/2023