

Diálogo e reconstrução federativa

José Roberto R. Afonso

Economista, professor do IDP,
pesquisador do CAPP/ISCSP

Kleber Pacheco de Castro

Economista e consultor em
finanças públicas

Bernardo Motta Monteiro

Economista, mestre em economia da
inovação pelo ISEG/Universidade
de Lisboa

A Federação é tão crucial no Brasil quanto a democracia. A restauração desta, em 1988, é relativamente recente, se olharmos para os dois séculos de independência. A partir de 2023, será iniciado um momento importante com um novo governo federal que se propõe a restabelecer seus alicerces republicanos, a consolidar um Estado de bem-estar social e, destacamos, a fortalecer as relações federativas. Talvez mais do que um governo em si, seja algo como uma grande arca a promover uma travessia rumo a uma nova institucionalidade e superar tempestade de incertezas e retrocessos.

Muito da reconstrução institucional necessária passará pela Federação brasileira. 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, que alcança muito mais aqueles governos que a União, que sequer aceita se submeter a um limite básico de endividamento. Aliás, talvez isso explique por que algumas ex-autoridades econômicas supõem 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 Central¹ 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 ponto 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 país em que se alega que disciplina fiscal seria assegurada por limitar a federal. Ignorando que, em 2021, conforme dados consolidados pelo Tesouro Nacional,² 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 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, de benefícios previdenciários e sociais até a juros, os estados e os municípios passam a responder

por parcela crescente e majoritária da demanda efetiva, em proporção tal que poucos outros governos descentralizados no resto do mundo apresentam hoje. 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 até mesmo dominantes, conforme o caso.

A reconstrução institucional do país passará de forma inevitável e central por uma revisão das relações entre as suas esferas e as unidades de governo.

A construção de mecanismos de coordenação adequados entre os níveis de governo passa pelo desenvolvimento de processos (formais e informais) de diálogos intergovernamentais (verticais e horizontais) que promovam a coordenação, coope-

ração e tomada de decisão conjunta (OCDE, 2019).³ Esse movimento deve incluir os fóruns intergovernamentais e interlegislativos, seja em suas formas cooperativas e consultivas ou coercitivas.

A governança multinível possibilita a gestão da dependência mútua dos diferentes níveis de governo e das falhas de coordenação que podem ocorrer entre eles. A boa coordenação intergovernamental deve partir da cultura de cooperação e comunicação regular por dispositivos como: plataformas de diálogo, conselhos fiscais, arranjos contratuais, comissões permanentes e conselhos intergovernamentais de consulta.

Os fóruns intergovernamentais, por sua vez, podem melhorar o funcionamento de sistemas multiníveis por meio de acordos executivos/legis-

lativos, cuja durabilidade e aceitação política dependem de fatores como ratificação legislativa e aberturas para futuras revisões.

Esses 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.

A revolução digital pela qual passa o mundo torna ainda mais urgente um arranjo no qual a cooperação entre diferentes níveis da adminis-

Evolução da dívida pública líquida e bruta

2001 x 2022

Composições	Valores correntes		Em % do geral			Em % do PIB		
	2001-IV	2022-III	2001-IV	2022-III	22-01	2001-IV	2022-III	22-01
Dívida líquida do setor público consolidado	677.431	5.487.491	100	100	-	51,49	58,28	6,8
Dívida líquida do Banco Central	- 7.349	- 119.242	- 1,08	- 2,17	- 1,1	- 0,56	- 1,27	- 0,7
Dívida líquida das empresas estatais	36.094	55.408	5,33	1,01	- 4,3	2,74	0,59	- 2,2
Governo geral								
Dívida líquida do governo geral	648.685	5.551.325	95,76	101,16	5,4	49,30	58,96	9,7
Dívida bruta do governo geral	885.907	8.146.393	130,77	148,45	17,7	67,33	86,48	19,1
Estados								
Dívida líquida dos governos estaduais	192.154	654.147	28,37	11,92	- 16,4	14,60	6,95	- 7,7
Municípios								
Dívida líquida dos governos municipais	24.374	14.273	3,60	0,26	- 3,3	1,85	0,15	- 1,7
Federal								
Dívida líquida do governo federal	419.121	4.723.541	61,87	86,08	24,2	31,85	50,17	18,3

Fonte primária: BCB. Elaboração própria.

tração pública sejam prioridade, tendo em vista a heterogeneidade e escassez de habilidades, equipamentos e infraestrutura física (Mello e Ter-Minassian, 2020).⁴

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 4 anos, quando a esfera central de governo se transformou em um centro de provocações e conflitos com demais governos e outros poderes.

O novo governo tem a chance de mudar esse cenário e promover uma reorganização do Estado brasileiro. Em uma república, democrática e

federativa, se faz necessário criar as bases para funcionar um autêntico governo nacional. A reconstrução da sociedade e da economia passa por sua implementação crível e responsável. Por isso, a primeira etapa da reconstrução nacional deveria recair sobre um novo arcabouço de relações políticas e governamentais.

Neste sentido, alguns movimentos de governos subnacionais começam a surgir, a fim de dar solução a este problema da descoordenação e da falta de diálogo no plano federativo. Um bom exemplo é o da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), que recentemente apresentou ao vice-presidente eleito, Geraldo Alckmin, uma proposta de “implementação de uma instância federativa plena para construir e pactuar estratégias e políticas públicas, que reúnam os poderes municipais, estaduais e federal” (FNP, 2022).⁵

Nesse contexto, apresenta-se a seguir uma proposta de governança federativa para o país.⁶ Para assegurar a coordenação republicana e democrática é sugerida a criação de um Conselho Nacional de Governança Pública.⁷ Este órgão máximo, é um colegiado que deve reunir representantes das chefias de poderes da Federação. Na linha do que defendem Mendes, Afonso e Veras (2020),⁸ a proposta é que seja composto por: no âmbito do Executivo, presidente da República e seu vice, dois governadores e dois prefeitos das capitais, escolhidos pelos seus pares com rodízio obrigatório (de mandato e região): no âmbito do Legislativo, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, mais um presidente de Assembleia Legislativa e de uma Câmara de Vereadores das capitais, com o mesmo processo de escolha; e, no âmbito dos

Exemplos internacionais de boa prática de governança

Austrália	Áustria
<p>O Conselho de Governos Australianos (COAG), estabelecido em 1992, é o principal fórum intergovernamental com representação de todas as ordens de governo. Seu papel é iniciar, desenvolver e monitorar a implementação de reformas políticas que sejam de importância nacional e que exijam ação cooperativa por parte dos governos australianos.</p>	<p>A chancelaria federal da Áustria e o Lander estabeleceram a Conferência Austríaca de Ordenamento de Território como uma plataforma comum de coordenação do ordenamento do território envolvendo todos os ministérios federais sociais. Seu órgão executivo é presidido pelo chanceler federal e inclui todos os ministros federais e governadores estaduais, os presidentes da União Austríaca de Cidades e da União Austríaca de Comunidade e os presidentes dos parceiros sociais e econômicos como conselheiros.</p>
Alemanha	Portugal
<p>O Chanceler e os líderes dos 16 governos do Lander reúnem-se periodicamente para acordar questões importantes, como partilha de impostos e equalização fiscal, e a implementação de leis federais. Estas reuniões são apoiadas pelas Conferências dos Ministros da Economia e dos ministros de todas as áreas fundamentais e Reuniões de Altos Funcionários dos ministérios relevantes.</p>	<p>O Conselho para o Diálogo Territorial presidido pelo primeiro-ministro e com a representação dos governos central e local, a fim de facilitar o diálogo contínuo sobre questões importantes de política e programa. Além dos fóruns permanentes de consulta intergovernamental, os comitês e comissões também servem para facilitar o diálogo intergovernamental e da sociedade civil.</p>

Fonte: OCDE, 2019.

demais poderes e órgãos, com direito a voz mas sem voto, os presidentes do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, bem assim o procurador-geral da República e o presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, mais o presidente do Tribunal de Contas da União.

Na estratégia sugerida, seria esse um órgão eminentemente político, como tal, para decidir sobre a estratégia nacional da governança e ditar os grandes princípios e diretrizes reguladores de uma nova e mais moderna governança. Ele pode tomar como base o já constitucional Conselho da República, porém, ampliando sua composição e suas funções. Pode também aproveitar a proposta do governo de criar um Conselho Fiscal, mas seu objeto de atuação não deve se limitar apenas à política fiscal, para compreender também outros aspectos da administração pública.

Subordinado ao órgão máximo, é proposto criar três comitês: um consultivo, um regulador e um administrativo. Os dirigentes de cada um deles devem participar das reuniões dos dois órgãos antes propostos, com direito a voz, mas não a voto.

- O comitê consultivo terá a função de aconselhar (sem decidir ou sem regular), pode ser formado por representantes da sociedade civil, aprovados pelo Congresso Nacional e com mandato fixo, porém, que pode se desdobrar em subcomitês temáticos, para ter uma atuação mais específica.
- O comitê regulador será composto por um colegiado central, que espelhe a mesma estrutura e composição do Conselho da República, ainda que com um

número maior de participantes, mas sempre reproduzindo a estrutura política, ou seja, composto por quem foi indicado pelos dirigentes políticos ou por quem está no exercício de mandato. É o caso na União, dos ministros de Estado, e nos demais governos, dos secretários de estado ou municipais. A definição de normas a serem obedecidas por todos os governos e por todos os poderes, desde que amparadas pela legislação nacional, caberá a este comitê, assegurados seu respaldo e respeitabilidade política.

- O comitê administrativo é o operacional e o que terá funções executivas, cabendo a ele uma forte interação com os respectivos poderes executivos do país. Para tanto, ele deve ser formado exclusivamente por servidores de carreira que estejam ocupando cargos ou funções executivas nos respectivos governos ou poderes. Não poderá ser formado por representantes políticos porque se busca aqui assegurar a atuação eminentemente técnica. Como sempre, ele deve seguir a lógica da estruturação do órgão máximo, podendo, porém, ser ampliado – por exemplo, passando a ter representantes técnicos indicados pelos governos subnacionais das cinco macrorregiões geográficas do país, e, neste caso, também se subiria na mesma proporção o número de servidores federais.

Sempre destacando que se tratam de hipóteses para articulação, abaixo do comitê administrativo nacional deveriam ser formados diferentes subcomitês técnicos, para atuarem

em áreas temáticas, conforme aprovado pelo órgão máximo.

Os novos órgãos aqui propostos devem ter independência operacional (assegurados por mandatos fixos), mas sem crescer as despesas públicas. As funções de representações não serão remuneradas e o custeio administrativo caberá ao governo federal.

Eles deverão funcionar em caráter complementar a órgãos já existentes (como, por exemplo, os conselhos da saúde, da educação, na tributação), mas com uma visão mais ampla e estratégica, sem se limitar à regulação de aspectos específicos, como exigidos pela legislação vigente dos atuais órgãos.

Enfim, 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. ▀

¹Vide <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>.

²Ver dados primários em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>.

³OCDE. *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers*. Paris: OECD, 2019. 204 p.

⁴MELLO, L.; TER-MINASSIAN, T. *Digitalisation challenges and opportunities for subnational governments*. OECD: Paris, 2020. 23 p.

⁵FNP. *Carta das médias e grandes cidades ao presidente eleito*. Brasília: FNP, 2022. 2 p.

⁶Argumentos desenvolvidos neste artigo constaram em parte de estudo desenvolvido para o Comsefaz.

⁷Naturalmente, o nome do órgão pode ser mudado pois, o que importa mesmo, é seu objetivo.

⁸MENDES, G.; AFONSO, J. R.; VERAS, D. V. Combate à pandemia e suas consequências econômicas e sociais: coordenação, cooperação e consórcio. In: MENDES, G.; SANTANA, H. L. S.; AFONSO, J. R. *Governance 4.0 para Covid-19 no Brasil: propostas para gestão pública e para políticas sociais e econômicas*. São Paulo, Almedina, 2020. pp. 27-84.