

II Seminário de Pós-Graduação em Políticas Públicas

**Federalismo fiscal e políticas públicas no Brasil: problemas e desafios**

Outubro, 2018

Curitiba

## **Federalismo fiscal e políticas públicas no Brasil: problemas e desafios**

Demian Castro<sup>1</sup>

Jaderson Goulart Junior<sup>2</sup>

### **Resumo:**

As características mais profundas da crise atual nos fazem acreditar que o Brasil não oferece nada às futuras gerações, principalmente aquelas constituídas por indivíduos não ligados aos círculos rentistas, ao agronegócio ou à política. Em muitos aspectos, a trajetória nacional e internacional atual é errática, indeterminada, e os indivíduos comuns se defrontam com um futuro cada vez mais incerto a respeito das suas condições de vida. A sociedade fraturada não gera consensos e o desespero alimenta a ilusão de alguns de que a ordem e a paz social serão “reestabelecidas pelo exercício a ferro e fogo da lei do mais forte”. As reverberações de um neoliberalismo desmedido e uma globalização indomável, iniciados na década de 1980, e que assolaram as nações subdesenvolvidas, hoje são sentidas em países desenvolvidos. A desigualdade é proporcional aos movimentos de liberalização dos mercados. Neste cenário o pacto federativo sucumbe, os entes se autonomizam, a cooperação horizontal e vertical é substituída pela concorrência antropofágica e oportunista, afetando a articulação nacional de políticas públicas setoriais, sociais e regionais. Diante disso, as políticas públicas são cada vez mais necessárias para amparar os problemas socioeconômicos e cada vez mais inviabilizadas, dada a queda das suas fontes de financiamento. Assim, este trabalho analisa o cerceamento das políticas públicas nacionais através da ótica do federalismo fiscal.

### **Palavras chave: Políticas Públicas, Federalismo Fiscal, Neoliberalismo**

#### **Introdução**

O presente trabalho busca entender a maneira a qual a globalização e o neoliberalismo afetaram a economia do setor público brasileiro e a capacidade dos Estados em prover políticas públicas. De maneira geral, abordamos a interpretação de Milton Santos (SANTOS, 2000) a respeito da transformação social e política dos países ocorrida principalmente na década de 1990 e que persiste ainda hoje, principalmente no Brasil. O artigo é dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção estabelece a

---

<sup>1</sup> Pós-doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, em 2015. Professor associado II da Universidade Federal do Paraná. Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPR.

E-mail: [demian@ufpr.br](mailto:demian@ufpr.br)

<sup>2</sup> Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Paraná. Membro bolsista do PET Economia UFPR. E-mail: [jaderson.junior@uol.com.br](mailto:jaderson.junior@uol.com.br)

relação do pacto federativo com as demandas da sociedade, faz uma breve elucidação a respeito da Constituição Federal de 1988 e as recentes relações do Estado com a sociedade a partir do golpe de 2016. Em seguida tratamos dos entraves sofridos pelas federações, as limitações decorrentes de um movimento mesclado pelo poder dos mercados e pelas retóricas da economia neoclássica. Por último, levantamos questões a respeito da possibilidade de oxigenação da federação a partir de algumas reformas realmente necessárias, seguido das nossas considerações finais.

## **1 - A nação e o papel do pacto federativo**

Neste mundo globalizado, a competitividade, o consumo, a confusão dos espíritos constituem baluartes do presente estado das coisas. A competitividade comanda nossas formas de ação. O consumo comanda nossas formas de inação. E a confusão dos espíritos impede o nosso entendimento do mundo, do país, do lugar, da sociedade e de cada um de nós mesmos. (SANTOS, 2000, p. 46)

A globalização financeira e alguns dos seus mantras poderosos para a América Latina, como o chamado Consenso de Washington, com apoio ativo de grupos/setores nacionais mais poderosos, vêm produzindo estragos profundos na região e no país. Seus ganhos imediatos, decorrentes de uma submissão passiva que eterniza o controle das capitânicas, difunde a falsa ideia de que podemos viver num país acima de tudo rentista. Ao longo dos anos fomos bombardeados por uma narrativa segundo a qual a questão era de usufruir os bens e não como produzi-los. Apesar das experiências asiáticas, nosso destino seguiu as obscuras intuições da impossibilidade da nação enquanto espaço social e político de realização de um projeto societário, capaz de acolher ao longo do tempo os indivíduos produzidos por essa matriz nacional. A impossibilidade da nação, diante de uma hegemonia internacional,

uma ordem ultraliberal, cujo principal eixo é a liberação dos fluxos financeiros e a escassa regulação financeira nos países avançados, acompanhada da fragilidade de sua coordenação no plano internacional. A consequência, tal como no final do século XIX e início do XX, quando se observou excessiva liberalização, é a primazia do mercado sobre a sociedade e da estabilidade financeira global sobre a política nacional e, assim como ocorreu no passado, com danos visíveis à democracia, em particular, nos países em crise da dívida soberana. (LIMA, CASTELAN, 2013, p. 254)

Lembra Belluzzo (BELLUZZO, 2012) que, com a submissão dos ‘aliados’, os EUA puderam forçar a abertura das contas capitais desses países, envia-los suas empresas e constituir uma nova divisão do trabalho internacional. Ruy Braga completa: o neoliberalismo

objetivava, claramente, recompor as bases sociais e materiais do domínio do capital financeiro transnacional, através da restauração da unidade entre as exigências internacionais da acumulação do capital e as demandas por legitimação de sua moderna estrutura de dominação no interior de cada formação nacional específica. (BRAGA, 1996. p. 215)

Numa linha contraposta, se a nação é possível, isto é, se caminha segundo um projeto e contamina seu Estado nesta missão, é possível, então, imaginar no âmbito nacional o papel da construção federativa e indagar se esta é capaz de metabolizar os interesses e demandas sociais e regionais e de que forma contribui para a unidade territorial e política nacional. Depois do regime militar, a sociedade brasileira buscou reconstruir o Estado e suas estruturas federativas no congresso constituinte de 1988. No entanto, pouco se avançou, principalmente no sentido do desenho das fontes de financiamento público e, pior ainda, as mudanças fiscais e tributárias não resultaram de um novo pacto federativo, prevaleceram as velhas trincheiras regionais, ávidas por (para) aumentar seu peso nas receitas públicas, pressionando ainda mais as já combalidas finanças do governo federal.

No campo dos direitos individuais e sociais não houve como frear o avanço da sociedade e sua vontade de construir um Estado de Bem Estar Social. Mas os tempos de crise econômica aprofundavam a crise estatal e a desconexão dos entes federados, fazendo com que, desde o início, a constituição tivesse que passar por um interminável teste de resistência. Olhando os trinta anos que se passaram, percebe-se que a carta maior parece cronicamente inviável sem um projeto nacional que produza crescimento inovador e distribuição de renda. Talvez seja o caso de afirmar que, sem alterar o atual padrão de distribuição de renda e riqueza do País, a nação se torna uma utopia vazia.

Durante essas três décadas, guiado pelas mentes brilhantes da luta contra a repressão financeira e o *crowding out*, o Estado foi submetido a um sistemático desaparelhamento financeiro e produtivo, perdendo assim, seu potencial anticíclico e dinâmico para a acumulação de capital. Os sensatos da austeridade e das finanças equilibradas aplaudem porque pensam que o desenvolvimento brasileiro cabe no orçamento público (depois de pagar os juros). Para Milton Santos (SANTOS, 2000, p. 47), “a ciência econômica se torna, cada vez mais, uma disciplina da administração das coisas ao serviço de um sistema ideológico”. Este desaparelhamento rebate na triste constatação de que, após o II PND, pouco se fez em matéria de infraestrutura e na sustentação de políticas nacionais de desenvolvimento regional. Houve um tempo, inclusive, durante o qual questionou-se o valor da Nação, defendendo-se que no “mundo globalizado” são as regiões e as cidades que se conectam sem necessidade do governo central. Milton Santos continua:

De tal forma, o Estado acaba por menos recursos para tudo o que é social, sobretudo no caso das privatizações caricatas, como no modelo brasileiro, que financia as empresas estrangeiras candidatas à compra do capital social nacional. Não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto ao

interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante. (SANTOS, 2000, p. 66)

Os autores deste artigo sentem um certo constrangimento ao usar o termo “pacto federativo”, alguma coisa que reflita compromisso com a constituição e certo equilíbrio entre as esferas de governo. Na atual crise, depois do golpe de 2016, houve espaço político para um brutal corte dos gastos sociais, temporalmente asfixiante e insustentável, mas, em contraposição, ninguém mencionou sequer a importância de uma reforma tributária progressiva, nem que os municípios ricos ou pobres não têm sustentabilidade fiscal, tem pouca ou nenhuma capacidade de produzir bem-estar. E os governos estaduais? Depois de desempenhar papel tão ativo na democratização dos oitenta e no desenho de políticas sociais hoje parece que se transformaram em esferas politicamente irrelevantes, incapazes de levar adiante boas questões nacionais. Vale também para os municípios, todos encapsulados no particularismo e provincianismo coloquial.

Por outro lado, num cenário crítico e de fragilidade estatal, o conjunto das políticas públicas do país associadas ao bem-estar e ao desenvolvimento econômico demandam mais do que nunca elevados graus de cooperação e coordenação entre as três esferas de governo, talvez este seja o fulcro do planejamento e da otimização das fontes e usos dos recursos públicos “orçamentários”. Mas este cenário parece muito longe da realidade. A seguir tentaremos argumentar a respeito.

## **2 - A federação encurralada**

A crise econômica que o Brasil enfrenta revela nosso empobrecimento coletivo: não é só a falta de crescimento, é também a impressionante desqualificação do que produzimos. A prematura regressão industrial e a financeirização dos grupos econômicos integram uma triste moeda que ilude a sociedade e a faz crer que a mão invisível pode restabelecer as forças do progresso, entre as ruínas dos setores produtivos domésticos. Esta via regressiva é e será fortemente testada pelos movimentos da cambiante ordem internacional, a qual vai desenhando um cenário cada vez mais tenso entre velhas e novas potências, com desdobramentos econômicos, geopolíticos e militares, reafirmando a importância de traçar caminhos estratégicos a partir de projetos nacionais.

Neste quesito, a teoria econômica é de suma importância. O papel que ela presta, durante os últimos 60 anos, para entender a organização do setor público de uma federação também é sujeito à ideologias. Um dos marcos da teoria do federalismo fiscal é o modelo

desenvolvido por Charles M. Tiebout: a partir dos conceitos de bens públicos desenvolvidos por Paul Samuelson, o autor tenta incorporar dois fundamentos de mercado dentro do setor público, a concorrência e os preços. Suas considerações principais são de que a oferta de bens deve se dar ao nível de governo mais baixo possível e, dada a sua autonomia, estes governos locais deveriam concorrer pelos seus habitantes, oferecendo o melhor serviço público cobrando a menor tarifa possível.

Sobre concorrência e competição, Milton Santos afirma:

Concorrer e competir não são a mesma coisa. A concorrência pode até ser saudável sempre que a batalha entre agentes, para melhor empreender uma tarefa e obter melhores resultados finais, exige o respeito a certas regras de convivência preestabelecidas ou não. Já a competitividade se funda na invenção de novas armas de luta, num exercício em que a única regra é a conquista da melhor posição. A competitividade é uma espécie de guerra em que tudo vale e, desse modo, sua prática provoca um afrouxamento dos valores morais e um convite ao exercício da violência. (SANTOS, 2000, p. 57)

A questão da competitividade, e não da concorrência, entre os entes subnacionais já foi sentida no Brasil, principalmente na década de 1990. No fenômeno conhecido como Guerra Fiscal, os entes disputavam por investimentos privados em seus territórios oferecendo desonerações tributárias cada vez mais altas. No fim, os únicos beneficiados seriam as empresas, porque os estados perdiam suas fontes de arrecadação e, logo, a população via a oferta de bens e serviços cada vez mais limitada.

Além disso, discussões teóricas mais recentes, descendentes da escola de Tiebout – e que compartilham os mesmos argumentos *neo* e *novo clássicos* da Teoria da Escolha Pública, a segunda geração da teoria do federalismo fiscal, analisam os efeitos “maléficos” das transferências fiscais verticais para níveis mais baixos de governo. Ou seja, pregam a total autonomia dos governos locais, que gastem apenas o que conseguem arrecadar, pois as transferências geram um desincentivo a boa gestão fiscal. Perpetuam o discurso da descentralização, da diminuição do governo federal, da autonomia e da competição entre os entes, além da diminuição da carga tributária e a menor intervenção do Estado na economia, tudo em favor do mercado e das instituições privadas. Belluzzo coloca:

A ação do Estado, particularmente sua prerrogativa fiscal, vem sendo contestada pelo intenso processo de homogeneização ideológica de celebração do individualismo que se opõe a qualquer interferência no processo de diferenciação da riqueza, da renda e do consumo efetuado pelo mercado capitalista. Cresce a resistência à utilização de transferências fiscais e previdenciárias, aumentando ao mesmo tempo as restrições à capacidade impositiva e de endividamento do setor público. Isso porque a globalização, ao tornar mais livre o espaço de circulação da

riqueza e da renda dos grupos integrados, desarticulou a velha base tributária das políticas keynesianas, erigida sobre a prevalência dos impostos diretos sobre a renda e a riqueza. (BELLUZO, 2013, p. 176)

A crise econômica envolve o Estado no corner, incapaz de fazer alguma coisa diferente senão reafirmar os setores rentistas e obrigar a sociedade a pagar os juros. Mecanismo diabólico para agravar a já vergonhosa distribuição de renda. O desaparecimento produtivo (e sua baixa capacidade inovadora) destroem o mundo do trabalho e, portanto, as verdadeiras bases contributivas do sistema previdenciário, também carente de recursos de contribuições aprisionados pelo tesouro. Para que pensar o futuro se o presente não existe?

A crise do Estado envolve seus alicerces políticos, subordinados às famílias imortais das regiões brasileiras, fragmentados em particularismos corporativos, inclusive os militares e religiosos. Como um Estado assim pode se “separar” da sociedade de negócios comprometida com o status quo e construir políticas nacionais de desenvolvimento regional e social? As eleições para governadores em 2018 fazem lembrar o velho e bom pacto oligárquico.

A cada dois anos o Brasil enfrenta eleições as quais, entre outros fatores, levam as forças políticas a “jogarem o jogo” sem nenhum pensamento estratégico. O presente já está bom porque ganhamos muito mais do que os outros. A federação parece um barco com recém arribados em meio à tempestade. Ao observar a distribuição de receitas entre as esferas de governo, constata-se a forte participação relativa do governo federal mas isto não significa necessariamente que investe mais, ao contrário, paga mais juros, sua política macroeconômica prudente e austera, reforça o papel central e mortal dos setores rentistas. Os estados e municípios vão a reboque tentando pegar carona e construir narrativas de sucessos. A dimensão regional da federação, enquanto arranjo de elites, grupos, setores classes, é um espelho quebrado. Faltam estradas, portos, aeroportos, energia, saneamento, moradia, mercado de trabalho. Como se constrói a nação a partir da federação assim subordinada a interesses imediatos, porém rentáveis e longevos?

### **3 - Desafios da federação**

Em primeiro lugar é preciso entender que o crescimento econômico pode ser produzido a partir de decisões endógenas guiadas por um projeto de país, uma visão estratégica. A experiência internacional mostra que processos nacionais de inserção bem sucedida no cenário internacional depende de políticas nacionais ativas, longas e não contaminadas pela estúpida narrativa da economia mercadista. Tanto a nação quanto suas partes federadas se beneficiam em ambientes de crescimento econômico.

Mas o problema que Brasil enfrenta hoje é que se esgotou o caminho assistencialista ou moderado de redistribuição de renda, o desenvolvimento do país depende de um reposicionamento demográfico diferente, é necessário alterar o padrão de distribuição de renda e, ao mesmo tempo, levar adiante um projeto nacional, uma ideia de país que nos oriente, que nos leve a investir no futuro. Não se trata de fundos de pensão, não é uma dimensão de saúde financeira, é como gozar um país construído coletivamente.

A respeito do modelo de descentralização neoliberal, afirma Milton Santos:

Essa realidade obriga a discutir algumas das soluções propostas para o problema, como, por exemplo, quando se imagina poder compensar uma política neoliberal no plano nacional com a possibilidade de uma política social no plano subnacional. No caso brasileiro, é lamentável que políticos e partidos de esquerda se entreguem a uma política de direita, jogando para um lado a busca de soluções estruturais e limitando-se a propor paliativos, que não são verdadeiramente transformadores da sociedade, porque serão inócuos, no médio e no longo prazos. *As chamadas políticas públicas, quando existentes, não podem substituir a política social, considerada um elenco coerente com as demais políticas (econômica, territorial, etc.)* (SANTOS, 2000, p. 75)

Essa utopia é destruída pelas forças do ganha pão cotidiano, o sistema não se auto reforma, a inercia do já constituído domina aquilo que deseja inserir-se como novo. A seguir mencionamos alguns desafios.

Uma reforma tributária capaz de entender as novas fontes geradoras de riqueza, num cenário em que algumas fontes tributárias são “derretidas” pelas novas atividades produtivas. Um sistema tributário progressivo que valorize as atividades produtivas e onere o rentismo financeiro. Um sistema de repartição de receitas suficientemente dinâmico capaz de se ajustar conforme a alteração das economias regionais. Qualquer especialista poderia multiplicar por mil estas questões, mas precisamos entender que a terra prometida de um novo regime tributário depende dos atores políticos, do congresso e dos seus congêneres estaduais e municipais, da qualidade dos políticos em condições de pensar estrategicamente. Qual é o caminho para chegar a esta química redistributiva e inovadora?

Pensar o país para além dos mantras venenosos da austeridade e das “reformas” a favor do mercado. A política macroeconômica e suas persistentes buscas de austeridade quando desprovida de projeto de desenvolvimento é um suicídio ou uma metodologia de transferência de renda dos mais fracos aos mais poderosos. Um projeto nacional deveria construir uma aliança entre as gerações, pensar o futuro desejável, para além do consumismo.

Isso envolve desejar um mundo habitável e pacífico, quais as condições da paz? Qual o bem estar a ser construído?

A coordenação de políticas entre os três níveis de governos envolve o financiamento partilhado e o entendimento da necessidade de determinadas políticas públicas, ligadas a um projeto nacional, ambiente capaz de produzir cooperação. Pode-se indicar a importância do SUS e a necessidade aprofundar e fortalecer seus fundamentos. Imaginar que a política pública de saúde deve pautar o sistema privado e não ao contrário, que acentua a mercantilização dos serviços.

Uma federação capaz de acolher e bancar as especificidades locais e regionais, evitando a competição predatória, em que as partes partilham objetivos de serviços de infraestrutura, de saneamento, de preservação de recursos naturais. Uma federação que articule todos os sistemas locais e estaduais de ciência e tecnologia mediante financiamento e definição de áreas estratégicas. Uma federação aberta ao mundo enquanto nação que sabe que jogo jogar.

Não se trata, pois, de deixar aos níveis inferiores de governo – municípios, estados – a busca de políticas compensatórias para aliviar as consequências da pobreza, enquanto, ao nível federal, as ações mais dinâmicas estão orientadas cada vez mais para a produção da pobreza. O desejável seria que, a partir de uma visão de conjunto, houvesse redistribuição dos poderes e de recursos entre as diversas esferas político-administrativas do poder, assim como uma redistribuição das prerrogativas e tarefas entre as diversas escalas territoriais, até mesmo com a reformulação da federação. Mas, para isso, é necessário haver um projeto nacional, e este não pode ser uma formulação automaticamente derivada do projeto hegemônico e limitativo da globalização atual. Ao contrário, partindo das realidades e das necessidades de cada nação, deve não só entendê-las, como também constituir uma promessa de reformulação da própria ordem mundial. (SANTOS, 2000, p. 75)

### **Considerações finais**

Este trabalho representa um esforço inicial para conhecer os aspectos da globalização e do neoliberalismo que afetam a capacidade dos Estados para produzir políticas públicas. Abordamos uma interpretação que une não só os poderes dos mercados sobre o Estado e a política em si, mas também o peso das teorias econômicas convencionais e a sua capacidade de se tornarem cartórios simbólicos para as medidas de austeridade aplicadas principalmente no Brasil. Entendemos também que é necessário repensar a organização das competências entre os diferentes níveis de governo e, se possível, reformar as relações federativas de forma a priorizar a possibilidade do Estado, como um todo, ser habilitado para a produção de bens e

serviços de qualidade para a população, em detrimento do único objetivo de servir aos círculos rentistas e ao mercado financeiro.

## **REFERÊNCIAS**

BELLUZZO, L. G. **O capital e suas metamorfoses**. São Paulo: Editora UNESP, 2012. 186p.

BRAGA, R. **A restauração do capital**: um estudo sobre a crise contemporânea. São Paulo: Xamã Editora, 1996. 298 p.

LIMA, M. R. S.; CASTELAN, D. R. O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. In: PIMENTEL, J. V. de S. (Org.). **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: FUNAG, 2013. p. 251-266.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. 174 p.