

RESENHA

Conflitos federativos: esperanças e frustrações – em busca de novos caminhos para a solução, de Fernando Rezende

João Gabriel Laprovitera Rocha¹

O Instituto Rui Barbosa, em parceria com a Editora Fórum, apresentou o primeiro livro da Coleção Fórum IRB, intitulado *“Conflitos federativos: esperanças e frustrações – em busca de novos caminhos para a solução”*, de autoria do professor Fernando Rezende, ex-presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e atualmente pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

A obra trata de tema assaz relevante e mergulha fundo nos meandros da maior crise da história do federalismo brasileiro. As raízes dos conflitos entre os entes da federação são expostas e analisadas com muito critério e embasamento, no intuito de oferecer o diagnóstico correto dos problemas enfrentados e os subsídios necessários à elaboração de uma pauta que una os estados e os auxilie a retomar os trilhos do sistema federativo imaginado pelo constituinte.

No capítulo inaugural do livro, o autor resgata, com riqueza de detalhes, o percurso histórico do federalismo brasileiro. A história mostra que sempre houve um movimento pendular entre centralização e descentralização do poder no Brasil, sendo certo que, em momentos de governos mais autoritários, esse pêndulo se move em direção a um fortalecimento do governo central e, nas épocas de governos mais democráticos, a tendência é de maior repartição do poder em favor das entidades subnacionais. Todavia, o curioso é perceber que, no momento atual, pela primeira vez, assistimos a uma forte centralização do poder em plena democracia.

Outro dado importante que a história nos fornece é que, em termos de crescimento econômico, os resultados obtidos guardaram pouca relação

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Consultor Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Professor do curso de Direito da Faculdade Farias Brito. E-mail: joaogabrielrocha@yahoo.com.br

com o regime político dominante. A rigor, o bom desempenho econômico experimentado pelo Brasil em alguns períodos, notadamente nas décadas de 1950 e 1970, pode ser atribuído, em parte, à existência de um projeto nacional de desenvolvimento apoiado na industrialização do país, que era objeto de efetivo planejamento e contava com burocracia competente para executá-lo.

De toda forma, com o advento da Constituição Federal de 1988, houve uma clara tentativa de descentralização do poder, com reconhecimento da autonomia política, administrativa e financeira dos estados e municípios, envolvendo ampla repartição das competências tributárias e uma distribuição mais significativa das receitas fiscais entre os entes da federação. Contudo, o autor faz um importante alerta no sentido de que essa *“descentralização fiscal deixa de ser medida relevante para aferir a descentralização do poder, pois o que importa é o controle que o governo central exerce sobre o uso dos recursos do Estado por meio de planejamento centralizado, vinculação de receitas, controle sobre os orçamentos e reprodução mimética da estrutura administrativa do governo federal nos estados, bem como nos municípios. A descentralização das receitas fiscais não é acompanhada da descentralização do poder para decidir livremente sobre o seu uso”*. Exemplo disso é a obrigatoriedade de aplicação de um determinado percentual da receita estadual e municipal de impostos na educação, revelando-se como medida que reforça a tese de que *“o controle do orçamento é forma mais efetiva de centralização do poder do que a centralização das receitas”*.

Desse modo, a preocupação com a saúde do federalismo brasileiro acentua-se, principalmente quando se relembra que a essência desse modelo passa pela noção de “unidade na diversidade”. Afinal, não se deve perder de vista os ensinamentos de José Luís Fiori², o qual aponta como o eixo do federalismo a *“preservação política simultânea da unidade de objetivos de um povo e da diversidade espacial de seus interesses, compatibilizados na forma de um pacto constitucional em que são, simultaneamente, definidos os espaços e os limites das duas soberanias. De maneira tal que a existência e o reconhecimento desse princípio último de solidariedade e identidade coletiva é que permitem a convivência das múltiplas integridades regionais”*.

Daí porque o livro em destaque resgata a ideia de que *“a unidade pode*

2 FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares (Org.); SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995, p. 23.

estar ancorada na diversidade, a diversidade pode contribuir para a unidade, a unidade não deve dissolver a diversidade na homogeneidade, e unidade e diversidade não podem ser necessariamente vistas como contraditórias”.

Outro aspecto interessante apreciado na obra diz respeito ao atropelo que sofreu o federalismo pela nova agenda que o Estado brasileiro assumiu em relação à promoção dos direitos sociais consagrados na Constituição de 1988, à medida que o comando sobre essa agenda foi sendo progressivamente concentrado nas mãos do governo federal, em razão do controle acerca dos meios utilizados para financiar a implementação dessa agenda e da progressiva regulação das políticas adotadas.

Grande parte desses direitos passou a ser fomentada pelo orçamento da seguridade social, composto de recursos de todos os entes e das contribuições sociais, com expansão da previdência social, dos programas assistenciais, mormente os de transferência de renda diretamente a famílias pobres, e das políticas de saúde. Ocorre que a melhoria na redução das disparidades na repartição da renda familiar não foi acompanhada da diminuição das desigualdades regionais. Assim, na falta de nova política de desenvolvimento regional comandada pelo governo federal, o que sobrou aos estados foi o recurso a benefícios fiscais do ICMS para tentar atrair investimentos locais, recuperar as oportunidades de emprego em seus respectivos territórios e retomar o crescimento econômico, acendendo, contudo, o estopim da guerra fiscal.

A propósito, é mister ressaltar que o enfraquecimento dos estados na federação brasileira passa pela drástica redução da participação desses entes na repartição do bolo fiscal, causada pelo encolhimento da base do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e pela estabilidade na carga tributária global do ICMS. Nessa linha, explica o autor que a *“desindustrialização do país concorre para reduzir o valor adicionado na economia e a base tributária nacional, afetando a todos. Em paralelo, o recurso a pesadas alíquotas tributárias incidentes sobre alguns insumos básicos (combustíveis, energia e telecomunicações) inibe o desenvolvimento, no país, de atividades terciárias que utilizam intensivamente esses insumos, o que elimina a possibilidade de a queda no valor adicionado pela indústria ser compensada por aumento do valor agregado pelos serviços”*. Não custa lembrar que o ICMS arrecada hoje, em porcentagem do PIB brasileiro, o mesmo que arrecadava na década de 1970, e isso após adicionar novas bases de tributação (serviços de transporte e comunicações, combustíveis, energia elétrica).

Tal cenário de prostração dos estados é agravado pela ascensão dos municípios na federação brasileira. Basta ver os números dos repasses voluntários da União aos demais entes federados. A forte queda nas transferências recebidas pelos estados foi acompanhada de movimento inverso em relação às recebidas pelos municípios. Nesse contexto, o autor insere uma pertinente observação: *“A concentração de grande parcela da população de baixa renda nas cidades, associada a uma política nacional de municipalização dos serviços sociais básicos e de combate à pobreza, por meio da expansão de programas de transferência direta de renda às populações pobres, aumentou a influência do governo federal nos municípios e repercutiu fortemente na política. Cresceram a importância e a influência dos prefeitos, aumentando a visibilidade e a repercussão das eleições municipais”*.

A respeito dessa ascendência dos municípios, o livro traz, ainda, evidências suficientes para mostrar que o processo de formação de uma rede urbana – que articula as principais cidades de todo o país – e a intensidade das relações econômicas, financeiras, administrativas e culturais entre elas contribuíram para gerar um *“quadro de disparidades entre segmentos do território ocupado pelas microrregiões nucleadas por essas cidades e parcela do território ocupada pelas demais microrregiões, em todas as cinco grandes regiões do país”*. Essas discrepâncias são demonstradas pelas estatísticas que medem os coeficientes de variação para PIB e renda per capita em cada um desses dois subconjuntos de microrregiões.

O ineditismo da presente obra reside fundamentalmente em trazer para o centro do debate sobre a crise federativa essa ampliação das disparidades intermunicipais, que cria quadro mais complexo de ser avaliado do que o velho paradigma que trata dos conflitos federativos à luz das discrepâncias entre as cinco grandes regiões geográficas do país. É que, consoante aponta o autor, a concentração do poder econômico e demográfico nos espaços ocupados pelas microrregiões das cidades que formam os principais nós da rede urbana nacional se reflete na política de três maneiras complementares: 1) na concentração espacial dos votos dos candidatos à Câmara Federal (a indicar que esse fato guarda relação com o processo de formação e consolidação da rede urbana, que concentra também renda, população e contingente de eleitores); 2) na influência dos partidos que vencem as eleições para o Executivo municipal nas eleições posteriores para a Câmara Federal e; 3) na atuação dos representantes dos estados no Congresso Nacional, os quais

se comportam de modo a favorecer suas bases eleitorais, conseguir acesso a recursos do orçamento federal (emendas parlamentares) e obter maiores vantagens tributárias e creditícias para suas respectivas microrregiões. Esses efeitos acabam por reforçar a centralização do poder, aumentar a fragilização dos estados no federalismo brasileiro e concorrer para a ampliação das disparidades intermunicipais.

Feito esse estudo minucioso sobre as causas e os desdobramentos da crise federativa, o livro lança uma provocação: por que a crise atual do federalismo requer transitar por caminhos diferentes dos adotados no passado? A resposta parece simples: porque o cenário atual é bem diferente dos anteriores. Não há mais espaço para redistribuir capacidade tributária ou receitas do governo federal para estados e municípios, pois o orçamento federal está quase totalmente comprometido com a agenda social e a estabilidade monetária. Os novos caminhos propostos pelo autor passam por estabelecer os contornos de um novo modelo de federalismo fiscal, baseado no princípio da cooperação federativa, a partir da consecução de algumas medidas imprescindíveis.

A primeira delas (uma velha solução para um renovado conflito) sustenta-se na retomada do protagonismo do governo federal no campo da política de desenvolvimento regional, por meio da elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX, CF), que sejam capazes de reduzir disparidades e promover a coesão nacional, fincados no trinômio infraestrutura, tecnologia e educação. Nesse sentido, são válidas as ponderações de Guilherme Bueno de Camargo³, quando afirma que *“a competição intergovernamental hoje existente é perniciosa para todo o país e deve ser substituída por um novo modelo planejado de desenvolvimento para cada região, em que sejam levados em consideração vocação econômica e potenciais já existentes, investindo-se na qualificação dos fatores de produção, a fim de que a atração de investimentos não seja apenas por intermédio de renúncias fiscais e concessão de incentivos financeiros”*.

Outra medida necessária (nova solução para um velho conflito) consiste em enfatizar a coordenação como alternativa à centralização, para conciliar avanços sociais com descentralização de responsabilidades e de recursos

3 CAMARGO, Guilherme Bueno de. A guerra fiscal e seus efeitos: autonomia x centralização. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004, p. 219.

e equilíbrio federativo. A exigência por eficiência da gestão pública em todos os níveis de governo e qualidade dos serviços prestados pelo Estado leva ao binômio descentralização/coordenação, no sentido de que os encargos públicos e responsabilidades sejam, de forma coordenada, repassados às entidades subnacionais na proporção das receitas que lhes são destinadas, com os necessários ajustes no regime de transferências intergovernamentais de recursos.

A última providência (busca de solução para um novo problema) diz respeito ao tratamento de impasses que se acumularam em razão da combinação do rápido processo de urbanização com a fragilização da posição dos estados e o fortalecimento financeiro e político dos municípios. Para tanto, a proposta de harmonização da tributação de mercadorias e serviços abre espaço para que se retome a pretensão de se promover a universalização dos direitos sociais e o fortalecimento da federação. A diretriz traduzida é a de assegurar a isonomia de oportunidades de ascensão social a todos os cidadãos brasileiros, independentemente de locais de nascimento e moradia.

À guisa de conclusão, na perspectiva recomendada de um novo modelo de federalismo fiscal, o autor destaca a necessidade de implantar um verdadeiro sistema tributário nacional, mais enxuto e coeso, evitando-se, por exemplo, que uma mesma base econômica seja onerada por tributos distintos; um regime mais equalizado de distribuição das receitas fiscais, de modo a possibilitar o atendimento eficaz, pelo ente responsável, às demandas prioritárias da população (vide crise de segurança pública enfrentada pelos estados, no contexto em que não há dinheiro suficiente no orçamento para suprir esse importante encargo) e uma nova política de desenvolvimento regional, aproveitando as vocações naturais de cada localidade.

Não há mais espaço para a guerra fiscal no modelo de federalismo cooperativo que se propõe, até porque, a partir das lúcidas reflexões de Evandro Costa Gama⁴, questiona-se: *“Como conceber, no federalismo de equilíbrio brasileiro, a existência de incentivos fiscais que estimulam a transferência de indústrias de uma região para outra, dentro do próprio território nacional? Como aceitar a diminuição no desemprego da população economicamente ativa do Estado que concede o incentivo se, em contrapartida, aumenta o desemprego na unidade federativa que perdeu o investimento? Como aceitar*

4 GAMA, Evandro Costa. A reforma tributária e a autonomia financeira das entidades subnacionais. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004, p. 152.

a concessão de benefício fiscal se isso significa a diminuição da capacidade de investimento da pessoa política, com a inviabilização, às vezes, de investimentos públicos em setores sociais?"

A derradeira frase do livro reverbera com precisão o recado a ser ouvido, compreendido e praticado por todos os entes federativos no Brasil: *"É preciso interromper a marcha da insensatez e seguir os caminhos ditados pela razão"*.