

REFORMA NO PACTO FEDERATIVO

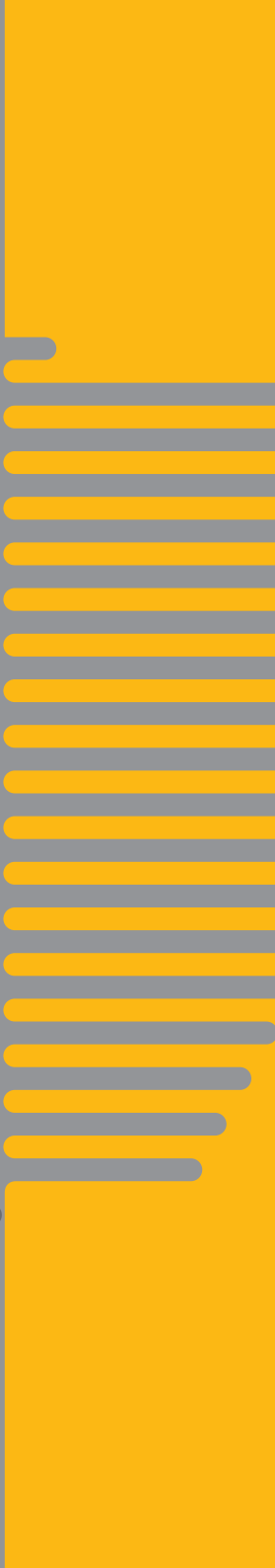
**IMPLICAÇÕES
E CONSEQUÊNCIAS
DAS PROPOSIÇÕES
DA PEC 188/2019**

Aristides Monteiro Neto



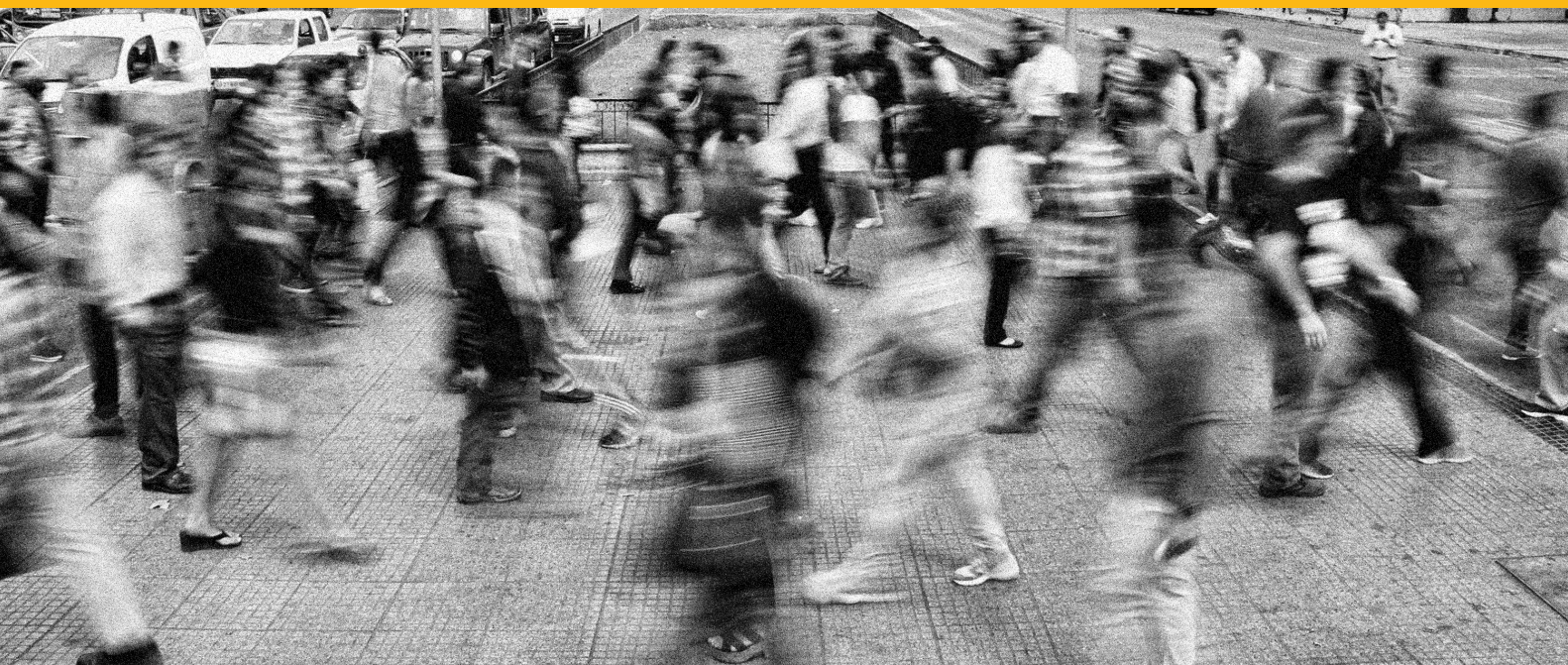
FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado



REFORMA NO PACTO FEDERATIVO

**Implicações e Consequências
das Proposições da Pec 188/2019**



Aristides Monteiro Neto

Doutor em Economia Aplicada pela Unicamp (SP) e servidor concursado do Ipea.

As ideias e posições aqui apresentadas são de inteira responsabilidade do autor e não coincidem necessariamente com as do Ipea.

1. Introdução

Este texto tem o propósito de avaliar as principais implicações presentes na proposta de mudança no pacto federativo a partir das alterações constantes na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) N° 188/2019 enviada pelo executivo federal para apreciação do Congresso Nacional. A reforma encaminhada pelo executivo enseja da sociedade e dos congressistas um entendimento balizado em evidências quanto às possíveis consequências dela resultantes. Ocorre que o governo, proponente de alterações, faz uma leitura da situação atual estreitamente ligada aos problemas conjunturais dando excessiva importância ao quadro fiscal limitado, e a partir deste, propõe um conjunto de alterações estruturais e de longo prazo as quais transformam em profundidade as relações entre entes federados no Brasil.

O governo pretende realizar uma reforma federativa nos seguintes termos: a) flexibilização de pisos mínimos de despesas obrigatórias nos orçamentos da união, estados e municípios sob a justificativa de que existem rigidezes muito pronunciadas em rubricas de gasto, as quais estariam a impedir mais eficiente alocação de recursos públicos; b) supressão do número de municípios de maneira a reduzir custos administrativos (remuneração de prefeitos e de vereadores) com baixa capacidade de arrecadação própria; e c) contenção das despesas de pessoal e previdenciária por meio de medidas de corte de salários e redução de horas de trabalho em casos de crise fiscal.

Adicionalmente, mas não menos relevante, a PEC propõe também modificações nos mecanismos de elaboração e execução do Plano Plurianual (PPA)

com implicações profundas sobre o sistema nacional de planejamento. A ideia proposta é extinguir o PPA e instituir orçamentos plurianuais, com início a partir do terceiro exercício financeiro subsequente à promulgação da emenda constitucional. Neste caso, as alterações visam fundamentalmente diminuir e limitar a função planejamento governamental e passar a orientar ações e programas federais por um sistema de controle e avaliação orçamentário permanente.

No seu conjunto, as reformas propostas, que num primeiro olhar parecem tópicas e pontuais, quando vistas no seu todo, implicarão em substancial alteração no regime de pactuação federativa pela transformação de um modelo de caráter cooperativo noutro de essência competitiva e punitiva.

Esta PEC 188/2019, chamada de PEC do Pacto Federativo, foi apresentada ao Congresso juntamente com as PECs 186/2019 (Emergencial) e 187/2019 (Extinção dos Fundos Públicos), embaladas pelo rótulo de Plano Mais Brasil. Objetivam, de maneira concatenada, o seguinte: i) colocar limites à atuação da política fiscal e, em especial, criar restrições extremas para a expansão das despesas de pessoal e atuação dos servidores públicos; ii) flexibilizar e desvincular despesas das três esferas de governo; iii) transformar os governos em máquinas transferidoras de recursos para credores da dívida pública pela obrigação do uso de superávits fiscais para o seu pagamento; iv) modificar o pacto federativo pela extinção de municípios; v) extinguir fundos públicos não constitucionais; e vi) impor fortes limitações à função planejamento governamental.



2. A PEC 188/2019 e alterações no PPA: proposições e consequências

A referida PEC, como visto no seu texto de justificção ao Congresso, busca primordialmente atingir o que nele é chamado de “sustentabilidade fiscal” dos entes governamentais. Dito de outro modo, seu propósito é instituir no país um novo regime fiscal, o qual, por sua vez, deverá garantir a sustentabilidade intertemporal da dívida pública. Não por outra razão a assertiva no próprio texto enviado ao Congresso: “...a PEC traz proposta que define a dívida pública âncora fiscal de longo prazo.” (Senado Federal. 2019:pg 19).

2.1 – O sentido das reformas: a redução do tamanho do Estado e o federalismo competitivo

As proposições do governo visando às reformas estão estreitamente relacionadas e formam uma peça

orgânica de orientação dos regramentos fiscais para a república doravante. Considerando o quadro fiscal restritivo desde 2015, o ajuste que já perdura desde então, ganhará mais amarras constitucionais – para além da Lei do Teto de Gasto EC N° 95/2016 – e terá caráter permanente a partir da aprovação da PEC.

As medidas fiscais tomadas ao longo do ano 2019 pelo novo governo e as que se apresentam no quadro de alterações constitucionais visam, principalmente, estabelecer um novo normal em que a política fiscal terá caráter limitado e passivo de maneira permanente. O objetivo primordial é garantir que o executivo federal se transforme numa máquina de obtenção de excessos de receitas tributárias (superávits) em caráter inalterável. Conforme a proposta de inclusão de Artigo 7º da PEC em seu

caput: “O excesso de arrecadação e o superávit financeiro das fontes de recursos, apurados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com exceção daqueles decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas com Estado, Distrito Federal e Municípios, serão destinados à amortização da dívida pública federal.”

Adicionalmente, neste contexto, quaisquer despesas novas somente poderão ser instituídas se houver disponibilidade prévia de recursos e/ou se alguma outra despesa no montante equivalente puder ser anulada.

A política fiscal, no seu conjunto, passará a ser sempre pró-cíclica, isto é, nos momentos de expansão econômica, quando as receitas tributárias se expandem, a despesa poderá ser autorizada a aumentar, por esta razão contribuirá para o posterior crescimento econômico. Por outro lado, quando a atividade econômica se retrair e entrar em recessão, o setor público terá necessariamente que cortar despesas para se adaptar à recessão e ao fazê-lo, aprofundará ainda mais o quadro de crise. A partir da aprovação desta alteração, a política fiscal dificilmente poderá ser utilizada visando à reversão de expectativas empresarial desfavoráveis.

De maneira a estabelecer a orientação primordial do novo regime fiscal, os instrumentos governamentais são conclamados a se colocar em perfeita sintonia com aquela. Não por outra razão, que se propõe simultaneamente a criação do Conselho Fiscal da

República e a substituição do planejamento plurianual (PPA) por um orçamento plurianual. Sobre este último urge a preocupação com os danos resultantes da sua possível asfixia e inanição, conforme parágrafo 3º do Artigo 9º da PEC: “A extinção do Plano Plurianual e a instituição dos orçamentos plurianuais (grifo nosso) somente produzirão efeitos a partir do terceiro exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional.”

A função planejamento, atividade consagrada como uma das funções primordiais dos governos modernos desde pelo menos o pós-guerra, e no Brasil devidamente instituída nos preceitos constitucionais, está sendo relegada a papel subalterno e inferior nas atividades estatais. Deixa-se de lado a função de planejar, orientar e realizar, de modo explícito, prioridades e anseios demandados pelo conjunto da sociedade por meio dos pleitos eleitorais, e passa-se a dar prioridade à função de gerenciamento e controle dos orçamentos públicos.

Noutra perspectiva, a reforma terá como uma das suas consequências, por meio da abdicação da função planejamento em prol do controle orçamentário, o aprisionamento da política fiscal – suas orientações e seus instrumentos – à mera reação do que se passa no ambiente econômico privado. Suprime-se, não apenas a capacidade estratégica de orientação de escolhas no longo prazo como também se escamoteia e reduz a função distributiva e/ou redistributiva do Estado.

A gestão governamental no dia a dia se deslocará primordialmente para política monetária – gestão da moeda nacional, da acumulação de reservas e da trajetória dos juros – em favor, portanto, das classes proprietárias e rentistas. Em contexto como este, maior parte da população tende a ser excluída da oferta de políticas públicas. Os entes subnacionais, por sua vez, em contexto competitivo, terão que se contentar, como única alternativa para a promoção da atividade econômica, em disputar a possibilidade de recepção de investimentos privados para seus territórios. A guerra fiscal ou de benefícios financeiros e tributários passa a se constituir no único instrumento dos governos subnacionais para atrair investimentos.

O pressuposto liberal é que, sem pressões fiscais, a política monetária terá sua eficiência aumentada com baixa taxas de juros que conduzirão as atividades empresariais a um elevado nível de investimentos privados.

Quais são os perigos da crença exagerada em um cenário tão positivo para a efetividade da política monetária na economia brasileira? A repressão constitucional à atuação governamental pela via fiscal tenderá – assim como aconteceu em meio às reformas dos anos 1990 – a exacerbar, ao menos, três tipos de problemas: a) de desemprego crônico no mercado de trabalho perpetuando indefinidamente taxas de desemprego; b) de coordenação de investimentos de longo prazo de maturação para os

quais o setor privado tem sido relutante em mobilizar capitais, com grande probabilidade de impactar negativamente a infraestrutura de energia, de logística e de transportes resultando em novos apagões como o de 2001 na oferta de energia elétrica; e c) de coordenação federativa, pela supressão de ambientes de cooperação e regulação de políticas públicas podendo causar danos irreversíveis à execução de políticas sociais de saúde e educação.

2.2 – Reforma federativa pela via de um pacto conservador

- **Flexibilização das despesas obrigatórias: o mínimo conjunto de saúde e educação**

O processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, a chamada constituição cidadã, instituiu pisos mínimos para aplicação de recursos destinados a duas áreas consideradas fundamentais para a ação pública: as políticas de universalização da educação básica e da saúde. Os pisos para os governos estaduais foram estabelecidos em 25% da receita de impostos e transferências para educação e 12% para saúde. Para os municipais, os percentuais foram, respectivamente, de 25% e 15%.

A consolidação dos sistemas nacionais executores destas duas políticas ocorreu de maneira sistemática desde início dos anos 1990 ainda nos governos FHC I e II, de identificação política de centro-direita (PSDB), passou pelos governos Lula I e II, continuou

com implementação assegurada no primeiro governo Dilma Roussef e ainda durante o breve período de seu segundo mandato, estes últimos de identificação política de centro-esquerda (PT). À ampliação de recursos orçamentários obrigatórios para estados e municípios, correspondeu uma melhoria expressiva nos indicadores nacionais de desenvolvimento humano, refletindo avanços de qualidade de vida. Foram esforços encampados por governos de diversas orientações político-ideológicas que, no entanto, estavam preocupados com o grave problema da desigualdade social brasileira.

O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), medido inicialmente para o ano de 1991, identificava um número reduzido de apenas 43 municípios com IDHM superior a 0,600 (médio) e nenhum município com índice alto (entre 0,700 e 0,799) ou muito alto (acima de 0,800). A grande maioria dos municípios estava na verdade em situação de

baixo (entre 0,500 e 0,599) e muito baixo (entre 0 e 0,499) nível de IDHM: eram 5.522 municípios nesta situação.

Passadas duas décadas, o valor do IDHM para o ano de 2010 mostrou um quadro bem diferente do anterior e com avanços inegáveis. Neste último ano, apenas 1.399 municípios se encontravam abaixo de 0,599 de IDHM, isto é, tinham nível considerado baixo ou muito baixo. A grande maioria dos municípios, 4.166 deles, passou a apresentar índice com valor médio ou acima. Desta vez, apareceram também municípios na categoria de muito alto (acima de 0,800) e estes formavam o número de 44. Em 2010 a imensa maioria de municípios brasileiros, formando a fração de 75%, conseguiu elevar seu nível de desenvolvimento para a categoria de médio-alto e muito alto. Duas décadas antes, em 1991, a maior parte de municípios, num percentual de 99%, estava presa na categoria de baixo e muito baixo nível de IDHM¹.

Pode-se afirmar, com pouca dúvida, que a obrigação

1. Dados para os anos de 1991 e 2010 obtidos no sítio eletrônico do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (www.atlasbrasil.org.br). Projeto realizado conjuntamente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro (FJP).

de cumprimento de limites mínimos para os gastos em políticas sociais teve papel central na elevação dos valores aplicados em saúde e educação e, por conseguinte, na alteração dos padrões de desenvolvimento humano da imensa maioria dos municípios brasileiros.

A alteração proposta na PEC mantém os limites obrigatórios atuais de despesas para Estados (25% para educação e 12% para saúde) e municípios (25% para educação e 15% para saúde), contudo, estes deixam de ser considerados individualmente, e se transformam em limites conjuntos de 37% para Estados e 40% para municípios. A ideia do governo federal com a alteração é permitir que os governos subnacionais possam manusear indistintamente, dentro do limite conjunto, as despesas entre educação e saúde e vice-versa, da maneira mais conveniente com as necessidades apresentadas.

As novas regras poderão proporcionar benefícios para alguns municípios, efetivamente em regiões mais desenvolvidas onde a demanda por educação básica se encontra atendida em sua totalidade (ou quase), e para os quais a demanda de saúde tende a aumentar, exigindo mais recursos. Contudo, dificilmente poderá resolver a insuficiência crônica de recursos – ora para educação ora para saúde – em regiões mais pobres do Norte e Nordeste e de municípios de pequeno tamanho de população distribuídos em todo o país onde as dificuldades residem menos na rigidez orçamentária e mais na carência

de soluções para financiamento das políticas sociais.

A literatura recente especializada em relações intergovernamentais e federalismo tem apontado que modelos de sociedade com federalismos do tipo competitivo e descentralizado, como nos EUA e Austrália, têm como resultados maior desigualdade nos atributos econômicos e sociais dos seus entes. Por outro lado, em modelos de federalismo do tipo mais cooperativo e mais centralizado, as disparidades entre entes federados tendem a ser menores. O que explica esta situação é que em modelos mais centralizados, os governos federais podem mais facilmente impor tipos universais de políticas públicas – e sua correspondente aplicação obrigatória de recursos – a serem seguidos por todos os entes subnacionais. Isto não ocorre, pelas razões opostas, em modelos descentralizados em que a autonomia é muito elevada e cada ente subnacional decide que tipo de política pública e que montante de gasto realizar (Rodden, 2004; Hueglin e Fenna, 2010; Arretche, 2012; Monteiro Neto et alli, 2017).

A experiência brasileira recente, marcada pelas escolhas apresentadas à sociedade pela assembleia constituinte de 1988, registrou o desejo à época de construção de uma trajetória futura de menor desigualdade socioeconômica para o país. Neste sentido, foram designadas no texto constitucional as tarefas de elaboração e consolidação de sistemas nacionais de políticas públicas inicialmente no campo da edu-

cação e da saúde. As rigidezes orçamentárias criadas desde então visaram fundamentalmente garantir que recursos mínimos pudessem ser obrigatoriamente aplicados por governadores e prefeitos. Não foram outras as razões que produziram a melhoria vista e amplamente comemorada, vinte anos depois, no quadro de desigualdades social².

- **Proposta de extinção de municípios: possíveis atingidos e alternativas**

A proposta de extinção de municípios é mais uma medida que visa explicitamente a redução de custos do estado brasileiro. Baseia-se na ideia de que houve um crescimento desordenado de municípios no país desde o início dos anos 1990 estimulado pela onda de descentralização federativa da CF 1988 em apoio à maior autonomia dos entes municipais.

Vários estudiosos do tema têm apontado que, de fato, o processo de criação de novos municípios ocorreu na ausência de regras claras e disciplinadoras para o desmembramento de municípios, assim como não foram estabelecidos preceitos para o financiamento das atividades fundamentais do

novo município. Passou-se a constatar que um número grande de municípios, marcados pela baixa capacidade de geração de atividade econômica e reduzida população, não vêm conseguindo financiar a totalidade, ou até mesmo parte, das despesas de remuneração de prefeito, vice-prefeito e câmara de vereadores. São municipalidades completamente dependentes de transferências governamentais para cobrir os gastos com políticas públicas básicas (saúde, educação e assistência) e com remuneração da prefeitura e câmara de vereadores. Considerado esse contexto, sem dúvida, bastante problemático, tem sido questionada a necessidade de manter-se uma estrutura de despesas para a representação municipal.

A proposição de extinção de municípios com população de até 5 mil habitantes e que não sejam capazes de prover sua sustentabilidade financeira até o dia 30 de junho de 2023 foi lançada para a avaliação dos congressistas. A capacidade financeira em referência diz respeito à comprovação de que a arrecadação de impostos do município deve corresponder, no mínimo, a 10% de sua receita. O censo populacional de 2020 será tomado como referência para a apuração do número de habitantes

2 Em estudo sobre os diversos tipos de desigualdades sociais (educação, saúde, remuneração do trabalho, gênero, habitação, saneamento, etc) no Brasil, Arretche (2015) afirmou que “A queda simultânea dessas desigualdades no Brasil não foi resultado de nenhum fator isolado, mas da combinação no tempo do efeito de diferentes políticas orientadas a públicos diferentes, cuja característica comum tem sido a perspectiva de reverter a longa trajetória de estabilidade da elevada desigualdade no Brasil.” (pg.455), com isso a pesquisadora quis alertar que os duros e recalcitrantes problemas de desigualdade no país requerem, para sua superação ou diminuição, que as estratégias de políticas e recursos sejam acionadas em muitas direções e que, além disso, se mantenham por longo período de tempo para terem efeitos positivos. A possibilidade, sempre real, de descontinuidade das políticas, como é o caso que se apresenta agora com a flexibilização de pisos orçamentários das áreas sociais, representa uma ameaça concreta aos resultados conquistados até o momento.

dos municípios. O município que não comprovar a sustentabilidade financeira deverá ser incorporado por algum dos municípios limítrofes já a partir de 1º de janeiro de 2025.

A situação atual das municipalidades passíveis de extinção pode ser prefigurada, inicialmente, com dados recentes de 2017 de estimativas da população e, adicionalmente, da sua capacidade econômica dada pelo valor do produto interno bruto (PIB). Para este ano escolhido existem estimativas oficiais tanto para a população quanto para o PIB municipal. Os municípios brasileiros são recortados segundo grupos de tamanho de população e os dados para as variáveis citadas estão na tabela 1 abaixo.

O primeiro grupo é aquele de interesse para a

reforma federativa e é composto por 1.235 municípios com população de até 5 mil habitantes. Este grupo responde pela ínfima parcela de 2,0% da população do país e de 1,4% do pib total. Constitui, portanto, pelo tamanho populacional, a parcela alvo preferencial das propostas de extinção. Apresenta uma baixa capacidade de geração de atividade econômica, daí se depreendendo que sua correspondente capacidade de arrecadação própria venha a ser quase nula ou muito limitada. O seu nível de Pib por habitante, entretanto, não é o menor entre os grupos analisados. Comparativamente, são os grupos de tamanho de populacional acima deste – entre 5 mil e até 50 mil habitantes, os quais somam a quantidade de 3.670 municípios – em que o nível de produto (Pib) per capita é mais baixo.

A distribuição regional dos municípios que fazem

Tabela 1 - Produto Interno Bruto Total (PIB), per capita e População de Grupos de Municípios segundo o tamanho da população - Ano 2017

Grupo de Municípios, por tamanho de população	Número de municípios	PIB de 2017, a preços correntes		População estimada para 2017		PIB per capita do grupo, em R\$ 1,00	PIB per capita como proporção (%) do total nacional
		Em R\$ 1,00	(%) Relativo	Und. Habitantes	(%) Relativo		
até 5 mil hab	1235	93.794.489.561	1,4%	4.184.601	2,0%	22.414	70,7%
5 mil - 20 mil hab	2567	536.488.085.142	8,1%	28.043.195	13,5%	19.131	60,3%
20 mil - 50 mil hab	1103	738.118.960.238	11,2%	33.526.377	16,1%	22.016	69,4%
50 mil - 100 mil hab	355	654.050.382.963	9,9%	24.658.771	11,9%	26.524	83,7%
100 mil -500 mil hab	268	1.867.878.750.425	28,4%	54.622.975	26,3%	34.196	107,9%
500 mil - 1 milhão hab	25	651.708.464.880	9,9%	17.075.113	8,2%	38.167	120,4%
+ de 1 milhão	17	2.041.279.866.835	31,0%	45.549.898	21,9%	44.814	141,4%
Total Geral	5570	6.583.319.000.044	100,0%	207.660.930	100,0%	31.702	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados brutos do ano 2017 disponibilizados pelo IBGE

parte do grupo traz elementos adicionais para uma análise mais apurada (tabela 2). As regiões com maior proporção de municípios enquadrados neste estrato de população são as do Sul e Sudeste do país, com a fração conjunta de 64% do total do grupo. Ou seja, estas duas regiões respondem por 2/3 do total de municípios com a população requerida para possível extinção. Contudo, se se coloca atenção para o valor do produto interno bruto por habitante gerado, se percebe que nas regiões Sul e Centro-Oeste o Pib per capita do grupo de municípios é superior à média nacional do grupo, o que enseja a possibilidade de que a sustentabilidade financeira nestes seja maior que nas demais regiões onde o Pib per capita se mos-

tra inferior à média nacional do grupo.

Por indisponibilidade de dados, no presente momento, sobre as transferências governamentais que expressam a sustentabilidade financeira dos municípios resta explorar um exercício de aproximação com intuito de sinalizar regiões e municípios mais afetados. Se na tabela 2 a expressão regional dos municípios com população de até 5 mil habitantes fica evidente, tal fato deve ser entendido que nem todos os municípios nela representados se qualificam para a “insustentabilidade financeira”, pois a depender do nível de atividade econômica estabelecido, haverá enorme desigualdade quanto a capacidade de sustentação fiscal. Sem o cálculo direto da sustentabilidade pela au-

Tabela 2 - Produto Interno Bruto Total, per capita e População dos Municípios no grupo de tamanho de até 5 mil habitantes, em 2017

Grande Região	Quantidade de Municípios	Proporção (%) de Municípios no total	Pib Total do Grupo, em R\$ 1,00	População do Grupo	Pib per capita do Grupo, em R\$ 1,00	PIB per capita como Proporção (%) da Média nacional do grupo
Norte	77	6,2%	4.489.177.812	256.635	17.492	78,0%
Nordeste	233	18,9%	9.155.122.278	870.525	10.517	46,9%
Sudeste	369	29,9%	25.883.526.127	1.287.852	20.098	89,7%
Sul	421	34,1%	42.140.544.407	1.326.498	31.768	141,7%
Centro-Oeste	135	10,9%	12.126.118.937	443.091	27.367	122,1%
Brasil	1235	100,0%	93.794.489.561	4.184.601	22.414	100,0%

Fonte: Dados brutos: Estimativas de PIB e População de 2017. IBGE.

sência de informações fiscais, se pode ainda tomar como hipótese que um certo grupo de municípios – digamos aqueles com PIB per capita inferior à metade (50%) da média do PIB per capita do grupo – certamente tem maiores chances de se enquadrar na insustentabilidade financeira e, portanto, maior chance de serem extintos. A média geral do PIB do grupo foi em 2017 de R\$ 22.414, daí que a sua metade corresponde a R\$ 11.207. Este último valor será tomado, neste exercício, como um dado de aproximação da fragilidade econômica dos municípios e representará hipoteticamente o grau de “sustentabilidade financeira” exigido.

A tabela 3 apresenta este exercício que informa a existência de 316 municípios em todo o país com PIB per capita inferior a 50% da média do grupo com população até 5 mil habitantes. Neste grupo

específico, os municípios da região Nordeste são os que apresentam maior chance de extinção: são 196 municípios ou 62,0% do total. Em seguida vem a região Sudeste com 92 municípios (29% do total). A região Sul não apresenta municípios nesta condição. As demais regiões do Norte e Centro-Oeste têm, respectivamente, uma fração inferior de 24 e 4 municípios.

Certamente, que em atendimento às regras previstas na PEC ora em tramitação, o número de municípios candidatáveis à extinção pode ser superior ao demonstrado na tabela 3. Contudo, as chances são muito grandes de ocorrer extinção dentro deste subconjunto (mas não apenas deste) expresso pela tabela. Eles perfazem, no mínimo, uma população total de 1,2 milhão de habitantes, porém se encon-

tram predominantemente na região Nordeste (com população de 741 mil).

No caso de extinção de tais municípios, suas populações continuarão a demandar serviços e bens públicos fundamentais. Suas necessidades básicas de políticas públicas permanecerão na ordem do dia e eles se

verão ainda dependentes de transferências governamentais. A extinção de municípios não resolverá o problema fundamental da sociedade brasileira, qual seja o de financiar a oferta de bens e serviços públicos nas municipalidades localizadas em regiões de baixo nível de desenvolvimento e PIB per capita. A incorporação de um município extinto por um seu

Tabela 3 - Produto Interno Bruto Total, per capita e População dos Municípios no grupo de tamanho de até 5 mil habitantes e com PIB per capita inferior a 50% da Média do grupo, em 2017

Grande Região	Quantidade de Municípios	Proporção (%) de Municípios no total	Pib Total do Grupo, em R\$ 1,00	População do Grupo	Pib per capita do Grupo, em R\$ 1,00	PIB per capita como Proporção (%) da Média nacional do grupo
Norte	24	7,6%	867.686.933	86.582	10.022	112,0%
Nordeste	196	62,0%	6.343.481.433	741.530	8.555	95,6%
Sudeste	92	29,1%	3.499.218.531	370.293	9.450	105,6%
Sul	---	---	---	---	---	---
Centro-Oeste	4	1,3%	134.754.112	13.136	10.258	114,6%
Brasil	316	100,0%	10.845.141.009	1.211.541	8.952	100,0%

Fonte: Dados brutos: Estimativas de PIB e População de 2017. IBGE.

vizinho em condição de sustentabilidade superior poderá rebaixar, num primeiro momento, a condição média do incorporador. Do mesmo modo, um período de transição deverá ser planejado para que questões legais e institucionais sejam adequadamente resolvidas. Problemas de oferta de serviços públicos – soluções indesejadas como “apagões” no sentido de crises de oferta em políticas públicas essenciais – podem ocorrer por falta de responsabilização do ofertante com prejuízos à população. Mais relevante, a solução proposta de extinguir municípios parece não vir acompanhada de uma estratégia nacional de fortalecimento da base econômica e de arrecadação dos municípios com situação mais frágil.

Algumas questões preocupantes foram apresentadas por estudo da Confederação Nacional de Municípios (CNM) no documento Estudo sobre a proposta de extinção de Municípios (PEC 188/2019), que revela que as regras estabelecidas para extinção não foram suficientemente escrutinadas pelo próprio executivo antes de encaminhar a proposta ao Congresso. Uma delas é, segundo a CNM, que haverá descasamento entre número de municípios passíveis de extinção e os municípios capazes de incorporar os extintos. Cada município limítrofe, financeiramente sustentável, somente poderá incorporar até 3 extintos: “...

quando aplicamos as regras da emenda constitucional, detectamos que 59 Municípios incorporadores seriam candidatos a incorporar outros 309 Municípios, ou seja, uma média de 6 em cada fusão, violando a condição de máximo de 4 (sic).” (pg. 3). Nesta situação, sobrarão situações em que a PEC não contempla e que precisará de ajustes.

Outro ponto levantado neste mesmo estudo é que as regras das transferências de FPM no país são inversamente proporcionais ao tamanho de população do município. Nesta situação, os municípios incorporadores dos extintos, ao aumentar seu tamanho de população, perderão necessariamente recursos por habitante do FPM. A solução final pune o município receptor com um valor médio menor por habitante de transferências constitucionais³.

Sabe-se que número máximo de municípios passíveis de extinção é, em 2017, de 1.235 e que estes correspondem a 22% do total nacional de municípios (5.570). De maneira mensurar a economia resultante de sua extinção, pode-se supor que, por hipótese, todos os municípios do país (independentemente de seu tamanho) têm um tamanho igual de representantes (prefeito, vice-prefeito e vereadores) e recebem a mesma remuneração em todo o país – o que não é verdade, mas serve a título de

3. Uma das conclusões do estudo é que “A proposta de extinção e fusão de Municípios na PEC 118/2019 (sic), enviada pelo governo ao Congresso Nacional, poderá produzir uma perda de arrecadação da ordem de R\$ 7 bilhões anuais para os 1.820 envolvidos no arranjo federativo. Perderão receita de FPM não somente os 1.217 Municípios a serem extintos, como também as 702 cidades que os incorporarão.” (CNM, 2019, pg. 2).

intuição geral sobre resultados gerados. Admitindo-se esta possibilidade de igualdade de tamanho e custos associados em todas as municipalidades, a extinção de 22% destas representaria, por hipótese, uma economia máxima de 22% do gasto total com representações municipais no Brasil.

O estudo da CNM calculou o montante da economia a ser realizada com a extinção de gastos administrativos e legislativos municipais com população de até 5 mil habitantes em R\$ 3,9 bilhões – o estudo não esclarece para que ano este valor foi estimado, pode-se supor que foi para 2018. Para o país como um todo o gasto de todas as câmaras de vereadores e prefeitos e vice-prefeitos, ainda segundo o estudo, teria sido de R\$ 80,5 bilhões. Sendo assim, a economia de despesas se aproxima de 5%, fração muito menor do que havíamos prefigurado.

Resta indagar se tal montante economizado contribuiria, por efeito substituição, efetivamente para o financiamento alternativo de políticas públicas fundamentais? Ademais, ainda se poderia avaliar que razão custo/benefício se poderia obter não pela extinção de municípios, mas por uma alternativa correspondente que implicasse ou na redução do número de vereadores por municipalidade e/ou pela diminuição num dado montante – digamos de 50% - na remuneração realizada aos seus representantes.

De toda forma, a proposta do governo, muito volta-

da para obter redução de despesas de toda ordem, não prefigura com as medidas quaisquer avanços qualitativos nas relações entre entes federativos no país ao criar um ambiente disruptivo e de tensões entre municípios e a União.

- **Controle e punição da força de trabalho governamental**

A agenda constitucional de consolidação dos sistemas de políticas públicas em saúde, educação e assistência implicou ao longo dos anos ampliação da força de trabalho pública para se dedicar àquelas tarefas. Segundo o Atlas do Estado Brasileiro do IPEA, o maior responsável pela expansão do número de vínculos no setor público foi a esfera municipal de governo: de um total de 1,7 milhão de vínculos em 1986 chegou-se ao montante de 6,5 milhões em 2017, com uma taxa de 4,4% anuais. Os governos estaduais também apresentam expansão da quantidade de servidores passando de 2,4 milhões para 3,7 milhões entre 1986 e 2017. O governo federal, por sua vez, teve expansão mais modesta saindo de 923 mil para 1,18 milhão nos mesmos anos investigados.

A expansão da força de trabalho governamental tem sido requerida pela prestação crescente de serviços uma população que se tornou, em todas as regiões do país, mais longeva, mais escolarizada e mais urbanizada. As demandas sociais por serviços públicos não apenas aumentaram em quantidade como têm

se caracterizado por um leque mais diversificado e complexo de atividades. Desse modo, as exigências relacionadas aos tipos e qualidades intrínsecas dos serviços se tornaram muito maiores. Este é o quadro com que se depara a sociedade brasileira hoje com relação às demandas por políticas públicas.

Ademais, a expansão do número de servidores públicos vem ocorrendo desde meados dos anos 1990 sob estrita observância dos limites de gastos impostos para a rubrica de despesa de pessoal, inicialmente, pela Lei Camata (Lei Complementar No. 82/1995) e, posteriormente, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar No. 101/2000). Estes regramentos têm conduzido forte disciplina sobre os gastos dos governos subnacionais desde sua introdução.

No período recente, entre 2005 e 2014, quando a economia brasileira passou por fase de expansão econômica e folga fiscal, os governos subnacionais tiveram ampla margem de ampliação do gasto com pessoal. Até que enfim sobreveio o período de crise, pós-2015, em que uma revisão da trajetória de crescimento deste tipo de gasto se tornou necessária e urgente. Medidas para conter despesas em geral, e despesas com pessoal e previdenciárias passaram a ser implementadas em todo o país à medida que a crise e a estagnação econômica se aprofundaram.

A nova administração do executivo federal que assumiu em 2019 veio a apresentar um conjunto de novas restrições ao gasto com funcionalismo públi-

co muito mais profundas que as tomadas até então. As medidas apresentadas, contudo, não apenas visam à redução do gasto com servidores nas três esferas de governo, como, numa espécie de orientação punitiva permanente, passa a conter por meio de freios e vedações o gasto com pessoal sempre que a sustentabilidade financeira do ente federativo estiver sob ameaça.

Na proposta apresentada pelo governo ao Congresso, as despesas com pessoal, de relevante peso no conjunto das despesas totais nas várias instâncias de governo, passam a sofrer a sua mais importante transformação. Resguardados constitucionalmente, até o presente momento, de perdas e/ou descontinuidade de rendimentos, os funcionários públicos da administração direta, autárquica e fundacional enfrentarão, doravante, em situações de crise fiscal de redução de até 25% na jornada de trabalho e correspondente diminuição de subsídios e vencimentos.

Sem dúvida, esta medida suscita controvérsias. Qualquer que seja o percentual considerado necessário, até o limite de 25%, este, como se depreende do texto apresentado ao congresso, poderá ocorrer uniformemente para todo o funcionalismo; ou poderá também ser seletiva com a escolha de atividades funcionais, órgãos ou unidades administrativas como alvo de contenção de despesas. Em ambas as situações, a regra não dispõe sobre critérios de desigualdade salarial

entre carreiras do funcionalismo e tampouco considera que em atividades essenciais de atendimento público – como educação básica, hospitais ou segurança pública – os servidores públicos pudessem ser resguardados de redução de seus vencimentos.

Municípios tendem a ser os mais prejudicados com tais medidas, pois suas despesas estão mais concentradas em serviços básicos de educação e saúde. Serão estas modalidades de gastos alvo preferencial de redução na conta de pessoal, comprometendo ainda mais a oferta de serviços essenciais à população.

A motivação para as fortes medidas de contenção da despesa de pessoal e da força de trabalho do setor público, segundo a PEC em seu Art. 167-A, está na situação não desejada em que o volume de operações de crédito venha a exceder a despesa de capital, o que passa a ensejar uma série de gatilhos automáticos para reorientar a despesa e produzir a estabilização e ajuste fiscal. A motivação atual vai além das medidas adotadas anteriormente nas reformas que sancionaram a Lei de Responsabilidade Fiscal em fins dos anos 1990 que preconizaram, por meio da Lei Camata (Lei Complementar No. 82/1995), um controle rígido sobre a expansão das despesas com pessoal do funcionalismo público

dos entes subnacionais.

No regramento em vigência, quando operações de crédito se tornam maiores que a despesa de capital, o ente subnacional é cobrado a tomar medidas de controle do endividamento e de recuperação fiscal, inclusive pelo estrito controle da despesa de pessoal, entre outras. Contudo, o diferencial observado nestas medidas atuais, está no fato de que a partir de agora, a força de trabalho pública será chamada a se sacrificar pela redução de sua remuneração, para a sustentabilidade financeira do ente público.

Implicações negativas sobre o atendimento de serviços à população, bem como sobre a qualidade dos serviços da burocracia pública, neste cenário, tendem a se tornar muito presentes comprometendo, dessa forma, não apenas a execução da própria despesa de capital, mas também a execução de atividades fundamentais comumente realizadas pelo ente federativo. Sabe-se que operações de crédito são vistas pelos governos subnacionais como as principais fontes de financiamento de gastos em infraestrutura e saneamento. Instituir limitações intransponíveis sobre tais operações é o mesmo que criar obstáculos para o financiamento de políticas de saneamento e urbanismo em estados e municípios.

3. Menos planejamento, mais controle orçamentário: extinguindo o PPA

A PEC 188/2019, entre outras demasiadas propostas de alteração constitucional, trouxe no seu corpo a proposta de modificação do Plano Plurianual em Orçamento Plurianual. Nessa passagem de um a outro, se configurará, como se verá a seguir, a completa desfiguração da função planejamento em nível federal e sua substituição pela função de gestão e controle orçamentário.

Para se entender o que o executivo pretende com as mudanças na função de planejamento de médio prazo do governo, torna-se essencial apresentar peça do PPA 2020-2023 enviada pelo governo por meio de Mensagem Presidencial em agosto de 2019 ao Congresso Nacional. Neste documento consta um conjunto de novidades que ensejam, depois de avaliação minuciosa, grande preocupação e que estão relacionados com a própria inovação

proposta pelo atual PPA: “i) simplificação – explicitando no projeto de lei apenas o previsto na Constituição; ii) realismo fiscal – decorrente do arcabouço legal vigente e do contexto atual de restrição de recursos públicos; iii) integração com os planejamentos estratégicos dos ministérios e com a avaliação de políticas públicas, permitindo efetivar o ciclo orçamentário no governo federal.” Mensagem Presidencial. 2019: pg. 4)

A estratégia de elaboração do PPA moveu-se, ao longo do ano de 2019, na direção apontada, o que resultou nas seguintes modificações práticas: a) redução do número de programas e ações das áreas setoriais do governo; b) regionalização dos programas e ações de governo; e c) uso de critérios objetivos de prioridade para a finalização de obras iniciados e ainda em curso.

As novidades apresentadas foram processadas ora com críticas abertas e às vezes veladas por parte de servidores públicos envolvidos nos trabalhos do PPA nos ministérios e órgãos setoriais. Sobre estas críticas, o parecer (Relatório de Acompanhamento-Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023. TC 037.320/2018-1) emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em outubro de 2019 representa bem o sentimento generalizado na Esplanada dos Ministérios. O relatório deste tribunal é exaustivo e detalhado constituindo excelente fonte de estudo sobre o acompanhamento realizado ainda durante a elaboração do PPA. O leitor atento poderá se beneficiar mais amplamente recorrendo diretamente a ele para suas inquietações. Contudo, vale a pena, observar o seguinte da conclusão final do referido documento:

“O novo modelo do PPA traduz uma escolha em prol da simplificação, almejando-se maior efetividade do planejamento. Trata-se de esforço para aperfeiçoamento do PPA, com o propósito de colmatar falhas que se faziam presentes nos PPAs anteriores e que haviam sido objeto de deliberações anteriores do TCU. Todavia, o que se verifica é que o novo modelo, embora contenha melhorias, acarreta riscos para o planejamento governamental (grifo nosso). Outrossim, permanecem problemas antigos como a falta de integração com as informações de custos, o

baixo nível de coordenação entre diferentes planos nacionais e setoriais (...), e a ausência de regionalização. Somam-se a esses riscos ligados ao novo modelo, de incoerência dos programas finalísticas do PPA e lacunas no planejamento governamental como um todo.” (p. 24)

As críticas elaboradas pelo TCU, depois de refletida consideração, indicam que a estratégia metodológica perseguida pelo PPA teve pouco êxito. No quesito de simplificação, onde o processo de elaboração escolheu não apontar explicitamente elementos da dimensão estratégica (de longo prazo) nem as entregas de produtos, metas físicas e serviços de curto prazo, o órgão de auditoria entendeu a existência de riscos ao planejamento: “O projeto do PPA encaminhado ao Congresso não pormenoriza quais serão os produtos entregues à sociedade, os serviços prestados nem as aquisições necessárias. Sem o conhecimento do que se planeja entregar, a fim de cumprir as metas, planejamento se assemelha a uma vaga declaração de intenções.” (pg. 12).

No quesito de regionalização, tido como um avanço pelo PPA atual, o TCU pronunciou-se pela verificação de baixo índice de regionalização do plano: “... análise dos anexos do projeto de lei do PPA 2020-2023 revela que somente onze das 66 metas (16,7%) foram apresentadas de forma regionalizada...” (pg. 19). Na dimensão da coordenação geral das ações do

governo, necessária para que a função planejamento tenha efetividade, o TCU entendeu pela existência de fragilidade nos mecanismos de monitoramento e avaliação do PPA atual. Não se demonstrou clara a responsabilidade pelo monitoramento do PPA entre diversas secretarias do Ministério da Economia: se a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ou a Secretaria de Gestão (SEGES) ou a Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP)⁴.

Em adição às avaliações do TCU é possível tecer considerações sobre as escolhas governamentais indicadas na peça de planejamento do investimento federal previsto. Inicialmente, ressalte-se que o montante para rubrica investimento federal financiado pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) para 2020-2023 corresponde a R\$ 16 bilhões, o valor mais baixo em décadas. A justificativa apresentada é a da severa crise econômica e de penúria fiscal do governo federal desde a década de 1990. Mas o que o planejamento está sinalizando para a saída desta situação aguda de crise e desemprego?

Em primeiro lugar, nota-se que seu horizonte para o crescimento da economia é muito restritivo. O PPA sinaliza para taxas de crescimento variando de 2,2% em 2020 até 2,5% para cada ano entre 2021 e 2023, ou seja, as expectativas de expansão da economia não são promissoras

devendo se estabelecer em patamar conservador até o final do período de planejamento citado. Neste cenário a evolução do Produto Interno Bruto per capita deverá ser baixa, segundo nossos cálculos, variando entre 1,5% e 1,8% por cento ao ano no período, considerando que o crescimento da população pode ficar entre 1,0% e 0,7% ao ano no mesmo período (valores próximos aos verificados entre 2010 e 2015). No cenário mais otimista (taxa de 1,8% ao ano), o PIB per capita terá seu valor aumentado em 50% em 23 anos; no cenário pessimista (taxa de 1,5% ao ano para o PIB per capita) seu valor absoluto levaria 28 anos para crescer em 50%.

O planejamento nacional, por este mecanismo, não se orienta a criar um horizonte de crescimento econômico compatível com níveis de desemprego mais baixos que os vigentes atualmente e nem mesmo com a elevação sustentada da renda per capita. O planejamento federal deliberadamente opta por indicar aos agentes econômicos (o mercado) que a situação econômica nacional terá fracos indicadores de performance, alimentando, por essa via, pouco estímulo para a realização do investimento privado.

Em segundo lugar, detemo-nos em considerações sobre a programação de recursos globais previstos para o período 2020-2023. Para entender a dimensão

⁴ Ver Item “Fragilidades nos mecanismos de monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023”. Pg. 14/15. O documento textualmente apontou: “*Verifica-se falta de definição quanto à atribuição de competências relativas ao acompanhamento e monitoramento do PPA entre as secretarias do Ministério da Economia, sendo necessário proceder à definição clara dessas atribuições.*”

da estratégia para investimentos é preciso considerar como o governo está tratando o volume global dos recursos orçamentários a ser executado. São 66 programas finalísticos previstos, os quais estão associados a 5 eixos de governo e mais a estratégia de defesa.

Os eixos são nomeados são os seguintes (Mensagem Presidencial, pg 26/27): institucional, social, ambiental, econômico, infraestrutura e estratégia de defesa.

Os recursos globais – que pressupomos sejam as despesas correntes e de capital – do governo federal para o período de planejamento são os dispostos na tabela abaixo.

A parcela de R\$ 1,5 trilhão, correspondendo a 18,8% do total, é destinada a despesas administrativas do governo (gestão). Ao passo que o restante,

Tabela 4 - Plano Plurianual 2020-2023 - Governo Federal. Valores Globais das Despesas Correntes e de Capital, por Eixos e Estratégia de Defesa. Em R\$ Mil Correntes

Eixos	Valor (R\$ Mil)	Composição Relativa (%)	Estimativa da Repartição anual do Valor Total Previsto*			
			2020	2021	2022	2023
Programas de Gestão	1.577.434.913	18,8%	394.358.728	394.358.728	394.358.728	394.358.728
Programas Finalísticos	6.802.767.222	81,2%	1.700.691.806	1.700.691.806	1.700.691.806	1.700.691.806
INSTITUCIONAL	10.210.562	0,1%	2.552.641	2.552.641	2.552.641	2.552.641
SOCIAL	1.763.180.680	21,0%	440.795.170	440.795.170	440.795.170	440.795.170
AMBIENTAL	139.857.971	1,7%	34.964.493	34.964.493	34.964.493	34.964.493
ECONÔMICO	4.465.891.959	53,3%	1.116.472.990	1.116.472.990	1.116.472.990	1.116.472.990
INFRAESTRUTURA	384.189.255	4,6%	96.047.314	96.047.314	96.047.314	96.047.314
ESTRATÉGIA DE DEFESA	39.436.795	0,5%	9.859.199	9.859.199	9.859.199	9.859.199
TOTAL GERAL	8.380.202.135	100,00%	2.095.050.534	2.095.050.534	2.095.050.534	2.095.050.534

Fonte: Dados Brutos: Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Elaboração: SECAP/SEPLA.

Nota: * Estimativa calculada dividindo-se o valor total pelo período de 4 anos do PPA.

R\$ 6,8 trilhões, vai para as áreas finalísticas. Note-se que os mais relevantes são os eixos econômico e social, com 74,3% do total. Aqui se incluem as políticas social, de saúde, regional, urbana, habitação entre as mais representativas. Os valores globais são muito expressivos mas respondem basicamente aos gastos obrigatórios e correntes.

O gasto em investimento, item de interesse precípua da peça do PPA, resulta da disponibilidade de recursos em cada momento depois de avaliados as despesas obrigatórias. A previsão de investimento direto financiado pelos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), segundo o documento

enviado ao congresso, está no montante de R\$ 16,6 bilhões para os 4 anos, ou seja, aproximadamente, R\$ 4 bilhões anuais.

Considerando o quadro de penúria e limitação fiscal relatado pelo documento, caberia aqui uma avaliação dos prováveis impactos sobre a economia, o emprego e a arrecadação fiscal das escolhas setoriais realizadas. Dados obtidos do investimento são apresentados na tabela 5 a seguir.

Como amplamente veiculado pelo próprio governo, o total de despesas para investimento do orçamento da União é muito baixo, na verdade, um

Tabela 5 - Plano Plurianual 2020-2023 - Governo Federal - Investimentos Prioritários

Programas Prioritários*	Valores em R\$ Mil	Proporção (%) de Municípios no total
1. Brasil na Fronteira do Conhecimento (2204)	467.057	2,8%
2. Conecta Brasil (2205)	80.000	0,5%
3. Defesa Nacional (6012)	10.060.893	60,5%
4. Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde (5020)	656.420	3,9%
5. Recursos Hídricos (2221)	1.399.000	8,4%
6. Segurança Pública, Combate à corrupção, ao crime organizado e ao crime violento (5016)	51.000	0,3%
7. Transporte Terrestre e Trânsito (3006)	3.921.447	23,6%
Total dos Investimentos	16.635.817	100,0%

Fonte: Anexo III - Investimentos Plurianuais Prioritários. Ministério da Economia. 2019.

Nota: * Entre parênteses, código do programa prioritário no orçamento federal.

dos mais baixos dos últimos 15 anos. Numa situação como essa, a escolha de gastos prioritários se torna sempre muito difícil, embora cada vez mais relevante. No quadro acima apresentado, durante o período de 2020-2023, a rubrica de Defesa Nacional é a maior beneficiada. No total são R\$ 10,0 bilhões para os quatro anos, aproximadamente R\$ 2,5 bilhões cada ano; este montante para defesa corresponde a 60% do total do período de planejamento envolvido.

Em segundo lugar apresenta-se o programa de Transporte Terrestre e Trânsito com 23,6% e Recursos Hídricos com 8,4% no período. Estes três somam a fração de 92,5% do total planejado. As áreas de Ciência & Tecnologia, Saúde e Segurança Pública ficaram com frações menores de, respectivamente, 3,2%, 3,9%, e 0,3%.

Segundo relatado no documento do PPA, o governo adotou um conjunto de critérios de seleção e priorização para escolha de investimentos contemplados.

Nos critérios de seleção estão os investimentos:

- a) em andamento com execução financeira até 30.06.2019 maior que 20% do seu custo unitário, e
- b) aqueles sem impedimento para execução imediata ou que possa ser sanado para viabilizar a execução no primeiro ano de referência do PPA 2020-2023. Como critério de priorização: a) investimento com conclusão prevista até 2023, b) potencial de parceria com o setor privado (PPI), e c) hierarquização em razão do espaço fiscal associado.

São critérios que escolhem os investimentos com vistas à capacidade de finalização no horizonte próximo e sinalizam para a sociedade a entrega imediata de obras iniciadas em governos anteriores e não concluídas. Contudo, não sinalizam para o atendimento de áreas relevantes da vida nacional – como saúde, educação e ciência e tecnologia – com volumes de recursos desejáveis para colocar o país em rota de desenvolvimento inclusivo.

Também, o PPA não demonstrou ter realizado qualquer tipo de menção (ou mesmo discussão) sobre a introdução de mecanismos de identificação do poder multiplicador do investimento realizado. A depender do tipo de investimento – se, por exemplo, em infraestrutura de transportes, em saneamento ou em defesa nacional, o efeito multiplicador econômico e social poderá ser maior, nos dois primeiros casos, e menor, no terceiro. Quanto maior o efeito indutor da despesa sobre compras adicionais de bens e serviços dentro do mercado nacional, tanto melhor para a expansão econômica, dos empregos e da arrecadação de impostos.

Por fim, para finalizar considerações sobre o PPA, há que registrar o ínfimo valor disponibilizado para investimentos públicos financiados pelo OFSS para o próximo período de planejamento. Sem dúvida, que tais montantes são muito baixos para as necessidades presentes na economia brasileira atual. Neste contexto, se afiguraria muito relevante a utilização de recursos de Fundos Públicos – os quais, segundo

estimativas da área econômica do governo, somam o valor de R\$ 220 bilhões – para ampliação da taxa de investimento público, ao invés, como está sendo proposto na PEC 187/2019, da extinção desses fundos e da destinação dos recursos para abatimento da dívida pública federal.

Vale lembrar, para além da peça específica do PPA 2020-203, o caráter estratégico do PPA como norteador do planejamento em nível subnacional. O PPA federal quando visto sob a perspectiva federativa apresenta papel muito relevante pois age como elemento-guia dos PPAs estaduais e municipais ao sinalizar trajetórias de investimento e horizontes de ação para catalisar a ação pública dos entes subnacionais tanto quanto a do setor privado.

Tem sido bastante comum no Brasil recente a observação da existência de mimetismo institucional nas relações federativas. Esta característica signi-

fica que os governos subnacionais, principalmente, os estaduais definem suas estruturas de política pública – as secretarias de governo e os órgãos da administração indireta – em conformidade com a mesma estrutura observada no governo federal.

O propósito de tal prática é de maximizar obtenção de recursos de transferências por meio de convênios, contratos, empréstimos etc para ações orientadas pelo PPA federal. É por meio deste artifício que as políticas públicas federais ganham adesão e escala de execução garantidas entre os entes subnacionais.

Ao abdicar, ou reduzir, de sua capacidade de orientação sobre áreas fundamentais das políticas públicas, como por exemplo, as de infra-estrutura e logística, o PPA federal contribui para a diminuição das sinergias de ações e recursos das várias esferas de governo da federação.



4. A título de conclusão

As medidas de reforma constitucional propostas pelo governo ao Congresso Nacional por meio da PEC 188/2019 implicam em alterações profundas na capacidade de atuação governamental sobre o futuro de vida nacional. De um lado, produz limitações estratégicas ao vincular todo e qualquer mecanismo de atuação da política fiscal ao comportamento da dívida pública. Doravante, no limite, a sustentabilidade financeira dos credores da dívida pública ativa nacional será o condutor das ações do governo. A função estratégica de elaboração do planejamento, como se observa na proposta, terá caráter meramente ilustrativo e será comandado por uma função de gestão orçamentária e de controle. Neste contexto, a proposta de criação do Conselho Fiscal da República tem o caráter mais de zelar pelas finanças e menos de orientar o país para fortalecer seus mecanismos

de políticas fiscal e monetária simultaneamente; não por outra razão que o PPA deverá ser extinto com a sua substituição por uma peça de Orçamento Plurianual (OPA).

De outro lado, um conjunto amplo e diverso de medidas reorienta o pacto federativo de seu caráter cooperativo atual para um sistema de relações federativas competitivas. Se se tem em mente que está no horizonte próximo a discussão no Congresso de uma reforma tributária cujo pressuposto é de diminuição da carga tributária – visando reduzir os custos do capital e aumentar a competitividade das empresas – então, se pode esperar que os governos subnacionais serão lançados a uma guerra por recursos escassos num ambiente de impossibilidades constitucionais para a realização de déficits fiscais (mesmo que temporários). Serão igualmente im-

pedidos de recorrer à União ou aos governos estaduais em caso de dificuldades.

Há um quadro de esgarçamento do pacto federativo no horizonte de médio prazo. Um dos elementos geradores de redução da desigualdade social brasileira foi o arranjo de coordenação interfederativa para a implementação de políticas de saúde, educação e assistência. Este arranjo uniu por meio de orientação estratégica, desenho de políticas, treinamento

e transferências de recursos federais para execução coordenada junto a governos subnacionais.

A solução que o atual governo propõe é de orientar o pacto federativo no sentido da retirada da União das políticas nacionais e deixá-las a encargo dos entes subnacionais a pretexto de maior autonomia federativa. Saídas individuais por parte dos governos subnacionais tendem a produzir mais desigualdades e não menos.

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora; Fiocruz Editora, 2012.
- ARRETCHE, Marta. Trajetórias das Desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. Editora Unesp: Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo. 2015. (organizadora).
- BRASIL. Plano Plurianual 2020-2023. Anexo III – Investimentos Plurianuais Prioritários. Ministério da Economia. Brasília, DF. 2019.
- BRASIL. Plano Plurianual 2020-2023. Mensagem Presidencial. Ministério da Economia. Brasília, DF. 2019.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Estudo sobre a proposta de extinção de Municípios (PEC 188/2019). Coleção Estudos Técnicos. Obtido no site da instituição em 30.01.2020. Ano de elaboração, 2019. (https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ESTUDO%20As_consequencias_extincao_de_municipios.pdf).
- GIBSON, EDWARD. Federalism and Democracy in Latin America. Baltimore, USA: The Johns Hopkins University Press, 2004.
- HUEGLIN, THOMAS & ALAN FENNA. Comparative Federalism – A Systematic Inquiry. University of Toronto Press. Canada. 2010.
- IBGE. Estimativas da População dos Municípios do Brasil. (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=16985&t=resultados>).
- IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios do Brasil. (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/>

- contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=resultados).
- IPEA. Atlas do Estado Brasileiro. Brasília, DF. (<http://www.ipea.gov.br/atlasestado/indicadores>).
- MONTEIRO NETO, Aristides et alli. Federalismo e Relações intergovernamentais no Brasil: dinâmicas, impasses e consensos atuais (revelados por gestores públicos estaduais). Texto para Discussão No. 2306. IPEA. Brasília, DF. 2017.
- PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal do Brasil. PNUD/IPEA/FJP. Brasília, DF. (<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>)
- SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição No. 188 de 2019. PEC do Pacto Federativo. Brasília, DF. (<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1576105226199&disposition=inline>)
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório de Acompanhamento. Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 – Recomendações. TC 037.320/2018-1. Brasília, DF. Outubro, 2019.



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

Entidades Afiliadas

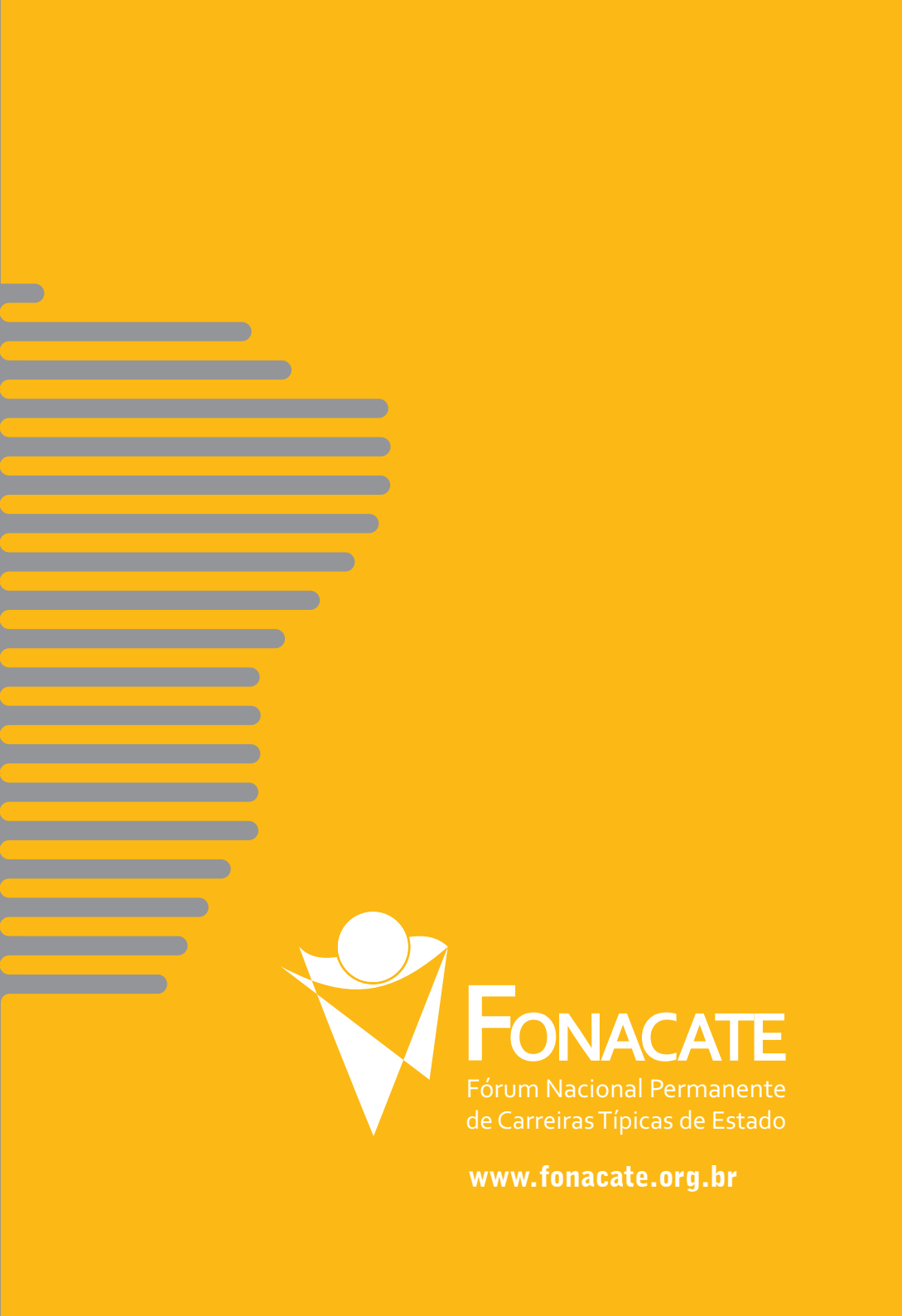


afipea-sindical
Sindicato Nacional dos
Servidores do Ipea



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS





FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

www.fonacate.org.br