

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 12 – QUESTÕES ABERTAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO: ENTREVISTA COM FERNANDO REZENDE
<b>Autores(as)</b>	Fernando Antônio Rezende da Silva Luis Gustavo Martins Marco Aurélio Costa Armando Palermo Funari
<b>DOI</b>	<a href="https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4/capitulo12">https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4/capitulo12</a>

<b>Título do livro</b>	50 ANOS DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: NO CENÁRIO DE ADAPTAÇÃO DAS CIDADES ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E À TRANSIÇÃO DIGITAL
<b>Organizador(es)</b>	Marco Aurélio Costa
<b>Volume</b>	6
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2024
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	978-65-5635-068-4
<b>DOI</b>	<a href="https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4">https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## QUESTÕES ABERTAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO: ENTREVISTA COM FERNANDO REZENDE<sup>1</sup>

### Entrevistado

Fernando Antônio Rezende da Silva

### Entrevistadores<sup>2</sup>

Luis Gustavo Martins

Marco Aurélio Costa

Armando Palermo Funari

*Ipea*: Olhando para a economia brasileira nos últimos sessenta anos e o seu padrão tributário e fiscal, temos uma herança da década de 1970 que coloca as bases tributárias a partir de dinâmicas e arranjos particulares, dentro de um processo de industrialização com crescimento econômico, com a condução de política econômica centralizada no período da ditadura. As dinâmicas econômica e social, entretanto, colocaram o Brasil em outro percurso a partir da crise da dívida e a hiperinflação, com rumos particulares também para a integração do Brasil à ordem econômica mundial a partir da década de 1990.

Como você avalia a herança da década de 1970, do ponto de vista dos arranjos e padrões fiscais? Seria possível identificar alguma lacuna histórica nesse padrão? Como se relaciona com a temática metropolitana?

*Fernando Rezende*: O assunto metropolitano vem sendo conduzido muito mal desde a criação das regiões [metropolitanas], lá em 1973. Em realidade, até antes, porque o problema é que nunca se discutiu federalismo fiscal no Brasil a sério.

Na verdade, tenho um comentário sobre isso a que posso retornar depois; participei com alguns amigos de uma discussão relacionada a isso. O [ex-presidente] Sarney, quando era presidente do Senado Federal, criou uma comissão para discutir um problema: uma intervenção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), considerando serem inconstitucionais as transferências de recursos do governo federal para os estados que não estavam cumprindo a regra que deveria ajudar a reduzir as disparidades interestaduais. Nessa comissão, que foi criada na época, um dos participantes, que também é meu amigo, Everardo Maciel, em uma pesquisa,

---

1. Entrevista realizada em 27 de abril de 2023, via chamada de vídeo.

2. Os entrevistadores são indicados no texto como *Ipea*.

descobriu uma situação que eu nem sabia e acho que a maioria dos brasileiros não sabe: *a Federação brasileira nunca foi discutida*. Nem na criação. A Federação brasileira foi criada por um decreto provisório da dupla Floriano [Peixoto] e Deodoro [da Fonseca], quando assumiram o poder, no fim do período imperial, e mandaram para o exílio o então imperador Pedro II. Editaram um decreto provisório criando a República Federativa do Brasil. Quer dizer, nem a República nem a Federação foram discutidas naquele momento. Algo absurdo! Mas criaram a República Federativa do Brasil [Estados Unidos do Brasil até 1967] por um decreto provisório. A Federação era uma coisa muito demandada.

Rui Barbosa, se não me falha a memória, era um admirador do federalismo norte-americano. Encantado com o federalismo norte-americano. Assim, quis criar uma Federação à semelhança do federalismo norte-americano. Autonomia dos estados total, não havia municípios autônomos independentes, tudo dependia dos estados, e os estados eram entidades autônomas dentro do regime federativo. Claro que isso tudo não deu certo, não tinha qualquer semelhança entre o regime norte-americano e o que vigia no Brasil naquele momento.

A Constituição de 1891, a primeira que absorveu a ideia de federalismo, logo teve que ser posta de lado. Foram surgindo várias mudanças, desde o período Vargas até 1988. E em 1988, fizeram pior: fizeram duas mudanças que suscitaram grandes problemas para o federalismo brasileiro. Uma foi o congelamento dos fundos de participação dos estados e municípios. Até hoje estão congelados os critérios de rateio. E a segunda foi a decisão de cancelar a proibição que existia antes de remunerar os vereadores em municípios com menos de 300 mil habitantes. Esses foram dois fatores que acabaram provocando muitos problemas na Federação brasileira.

E as regiões metropolitanas (RMs), que foram criadas na década de 1970, também não tinham condições de operar satisfatoriamente, porque não havia espaço suficiente nem condições políticas para organizar uma coordenação das ações dos estados e dos municípios que participavam das respectivas RMs. Naquele momento, foram criadas as dez regiões; a última foi a RM do Rio de Janeiro, um ano depois, porque havia, naquele momento, uma discussão grande no Rio de Janeiro, para discutir a fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. De lá para cá, a coisa veio andando para trás.

Depois, participei de alguns trabalhos sobre RMs do Brasil. Elas foram se multiplicando, mas sem quaisquer condições de operar satisfatoriamente. Por quê? Pelo mesmo motivo: porque não havia condições políticas para estados em que as RMs eram criadas controlarem a ação dos municípios que foram incluídos nessas regiões. No meio ainda havia um problema pior: eleições a cada dois anos, primeiro para os estados, depois para os municípios. Ora, eleições a cada dois anos significavam que, num momento, havia uma relação política provavelmente

satisfatória entre o estado e os municípios da região, e, no momento seguinte, as eleições municipais poderiam destruir essa relação. As eleições municipais poderiam incluir outras pessoas que não tinham nada a ver com o assunto.

A lei orçamentária em vigor ainda é de 1964, Lei nº 4.320. Minha tese é que *precisamos fazer uma reforma orçamentária*. Fiz um trabalho com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) durante alguns anos, sobre a reforma orçamentária, a única que não foi discutida no Brasil. Fizeram um regime de gestão fiscal que não existe no mundo. Despesas obrigatórias e despesas discricionárias. Não existe isso! Despesas obrigatórias ocupam 100% do orçamento. Há um critério da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que dá uma voltinha por cima, para dizer que não é 100%. Porque eles criaram despesas obrigatórias com controle de fluxo. Isso parece uma coisa absurda. São outros gastos de investimento e de custeio não relacionados com educação e saúde. Porque só é obrigatório o gasto com pessoal; gastos de investimentos e outros não são obrigatórios. Assim, criaram o seguinte: empenha-se o percentual exigido pela Constituição, mas não se gasta. Empenha-se e depois joga-se em restos a pagar. Não vou entrar nessa discussão do orçamento, que iria muito longe nessa nossa conversa.

*Ipea*: Essa é uma conversa muito importante?

*Fernando Rezende*: Essa discussão é fundamental. O Brasil não vai sair desse buraco [sem discuti-la].

*Ipea*: Depois veio a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e todo ano mudam-se as regras por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que tem vigência anual, ou mesmo aproveitando as leis do Plano Plurianual (PPA).

*Fernando Rezende*: As regras orçamentárias inseridas na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foram ótimas. Só não foram aplicadas. O orçamento está dividido em três fases: i) o planejamento de longo prazo; ii) uma lei de diretrizes orçamentárias, que corresponderia, mais ou menos, a um orçamento de quatro anos, se fosse aplicado a sério; e iii) um orçamento anual.

Nada disso foi obedecido, isso é ignorado. Se se pusessem essas regras em vigor, seria um avanço enorme; não precisaria nem fazer reforma constitucional nessa área, está tudo ali.

*Ipea*: O presidente fez uma introdução muito boa, no início da entrevista, contextualizando vários elementos, chegando até a CF/1988, destacando dois problemas graves. O congelamento das transferências federativas e a questão da remuneração dos vereadores em municípios de menos de 300 mil habitantes. Nessa introdução, o presidente fala da criação das RMs nos anos 1970, que isso se deu num contexto em que já não havia recursos disponíveis para os estados de

fato assumirem os desafios de gestão e investimento que estavam previstos para a temática metropolitana.

Muitas avaliações dessa história das RMs veem como positiva aquela iniciativa dos anos 1970, no sentido de dizer que havia um diálogo entre o desenvolvimento regional nacional e o desenvolvimento urbano metropolitano, de maneira que, ainda que estivéssemos num período politicamente mais difícil, autoritário, havia uma “nuvem” de planejamento esboçada na criação daquelas primeiras RMs. A partir da CF/1988, há uma mudança nisso, mas, do ponto de vista fiscal-tributário, a impressão que há é que o mesmo padrão, o mesmo modelo, continuou persistindo, sem mecanismos de financiamento para o desenvolvimento metropolitano, cuja criação, agora, foi totalmente colocada na mão dos estados. A União deixou de ser a responsável por instituir RMs, salvo no caso das Rides<sup>3</sup> (Brasília e Teresina), que envolvem mais de uma Unidade da Federação (UF). Como você avalia essa história a partir da CF/1988?

*Fernando Rezende:* Minha avaliação é que essas mudanças introduziram ainda maiores distorções, maiores problemas na gestão das RMs, por algumas razões que eu poderia detalhar. Uma das medidas que cresceu violentamente depois do cancelamento da proibição de criar e remunerar vereadores de municípios com menos de 300 mil habitantes foi a multiplicação de municípios em estados, principalmente aqui do Sul e Sudeste. Basicamente do Sul – Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina –, Minas Gerais e outros. Com isso, criaram-se municípios pequenos, ganhava-se algum apoio político, e com isso se fazia vantagem política para quem estava na direção naquele momento. Vê-se hoje as estatísticas; num trabalho, há um tempo, para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma colega lá da FGV fez um levantamento excelente mostrando a distribuição da população em municípios de pequeno porte, por região, por estado. Há mais municípios com menos de 20 mil habitantes, hoje, no Brasil – 70%, se não me falha a memória –, e com menos de 50 mil habitantes, cerca de 90%. Os municípios maiores têm mais de 100 mil habitantes. Isso criou, inclusive, uma organização municipal chamada Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), que busca cuidar dos municípios metropolitanos e de maior porte. Essa situação gerou o seguinte problema: nas RMs tradicionais, que abrigam as capitais e os municípios metropolitanos de maior população, da FNP, municípios com mais de 80 ou 90 mil habitantes, que reúnem o maior número de municípios com sérios problemas sociais, sem condições orçamentárias de cuidar do problema e, na outra parte, há 70% dos municípios em regiões com pouca população, poucos problemas e muito dinheiro, por conta do critério de rateio, que não foi alterado também, dos fundos municipais; isso gera essa situação.

---

3. Ride – Região Integrada de Desenvolvimento.

Isso é um absurdo, uma situação como a brasileira, cuja velocidade da urbanização foi uma das mais rápidas do mundo moderno, e isso gerou essa situação: onde há muita gente, há pouco dinheiro; e onde há muito dinheiro, há pouca gente. Essa situação virou uma realidade impressionante: onde há problema, não há dinheiro; e onde há muito dinheiro, não há problema. Claro que estou exagerando na expressão. Existem problemas, mas as dimensões dos problemas são muito diferentes.

*Ipea:* Você traz uma vantagem muito importante para esse debate, por toda a sua trajetória de discussões sobre finanças públicas, que abrange todo o debate sobre tributação, e o traz para esse contexto federativo. E você observa isso desde quando entrou no Ipea, pegou todo o período do regime militar e, depois, todo o processo da Constituinte, fazendo parte de comissões para revisão do aparato tributário, tendo, inclusive, contribuições mais recentes sobre isso. Em alguns artigos, você afirma que há países em regime unitário que trabalham melhor tanto essa questão tributária, quanto do ponto de vista das atribuições e da forma como se prestam os serviços nas escalas mais locais. Existe essa dimensão, fazer gestão metropolitana é complexo em qualquer lugar do mundo. Financiar o desenvolvimento metropolitano é complexo por uma série de razões. Seria interessante se você pudesse recuperar um pouco esse debate, de quais são esses limites, quais são essas dificuldades, no sentido mais amplo, de atuar em RMs, e as especificidades de se trabalhar no campo metropolitano aqui no Brasil, também do ponto de vista institucional, aproveitando essa sua visita histórica que pegou esses períodos importantes. Quais suas impressões sobre esses desafios, quais ainda persistem e quais seriam os novos, a partir das exigências que hoje se tem nas grandes cidades e metrópoles?

*Fernando Rezende:* O pano de fundo disso tudo está na situação já mencionada. RMs e metrópoles, em geral, nunca foram objeto de discussão política no Brasil. Nem federalismo. Foi tudo tratado só no ambiente interno, no plano dos governos e das medidas constitucionais. Mais recentemente, criaram uma outra besteira: estados podem instituir RMs. E criaram um estatuto das metrópoles. Ora, não tem condições no Brasil de os estados criarem RMs e muito menos de fazê-las funcionar, porque municípios e estados são entes que não se entendem. Já mencionei aqui o fato das diferenças nas regras eleitorais, e posso mencionar outros, mas eu acho que as limitações são de três naturezas. No passado, criaram a ideia também de comissão de RMs, CNPU.<sup>4</sup> Depois, o grupo de trabalho interfer federativo, que também não tinha condições de funcionar. E um fundo metropolitano de desenvolvimento.

---

4. Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974.

Agora, as limitações incluem, primeiro, a descentralização fiscal. A descentralização fiscal foi um fato muito importante na Federação brasileira, junto com os fatores que mencionei anteriormente. Os estados se tornaram cada vez mais incapazes de articular as ações desenvolvidas dentro do território de uma RM. Esse é um fato que vale a pena ser explorado. Uma outra limitação tem a ver com o tema das disparidades no contexto de autonomia federativa. Já mencionei alguns dados sobre isso. Quer dizer, forma-se uma RM, mas os integrantes da RM são unidades inteiramente desiguais, com disparidades, sejam fiscais, sejam econômicas ou institucionais. Não há como administrar isso num contexto onde o estado não tem como articular os componentes de uma RM, seus municípios, principalmente. Existe a questão institucional já mencionada rapidamente.

Fez-se, lá atrás, uma lei de cooperação intergovernamental, que não funciona, obviamente, porque não há como o estado impor uma lei em condições de administrar e de gerir. E mais recentemente, essa figura no Estatuto da Metrópole, que é outra bobagem, porque, no federalismo brasileiro, o estado não tem como, já comentei, administrar uma metrópole.

Agora, tudo tem a ver com um fato que comentei no início: o federalismo brasileiro nunca foi discutido politicamente, foi imposto de cima para baixo. Não foi uma Federação como a norte-americana nem como a Argentina, onde os antigos estados e províncias discutiram profundamente a questão do tratamento e da coordenação metropolitana. No Canadá também.

Não existe modelo de federalismo no mundo que possa ser replicado. Eu acompanhei durante mais de dez anos os debates do Forum of Federations. Nessa época, viajei por mais de dez países, acompanhando os eventos sobre federalismo. Não existe um caso como o brasileiro, todas as outras Federações foram discutidas politicamente. Na Índia, no Canadá. A única diferença é a Federação alemã, onde, no pós-Guerra, os Estados Unidos impuseram um regime de federalismo que é único nesse universo. Na Federação alemã, quem manda são os governos estaduais; o Senado não é eleito pelo povo, é nomeado pelos governos dos estados. Cada caso é um caso, não existe figurino único.

No Brasil, há essas particularidades que nós já tínhamos mencionado no início, todas negativas. Fazer o quê? Vamos discutir uma reforma federativa? Eu não vejo condições de se discutir uma reforma federativa no Brasil hoje, no âmbito constitucional nem no infraconstitucional. Tudo aquilo que já comentamos – as disparidades entre municípios são enormes e os recursos que são repartidos entre estados e municípios não têm nenhuma relação com as necessidades da população que vive em cada território. Principalmente a questão das responsabilidades sociais do estado, como já comentei. Esse é um problema com que o Ipea tem de lidar também; acredito que seja importante tomar um partido.

*Ipea:* Temos um problema político de empoderamento local, sem muitas vias de solução. Os municípios têm esse padrão de desigualdade gigantesco. Às vezes, municípios vizinhos têm uma condição financeira completamente diferente. No caso de municípios com *royalties*, por exemplo, um está no céu e o vizinho, ao lado – porque a linha de limite do município não alcança a plataforma continental – vive, talvez, com um décimo da capacidade de gasto *per capita*. Cooperar nessas condições, como você falou, fica impossível.

Nesse cenário, é difícil enfrentarmos essa questão política, porque simplesmente a base municipal não quer fazer essa discussão. Você vê alguma possibilidade de um arranjo nos mecanismos de financiamento ou estratégias, por exemplo, de fundos ou na própria atuação do governo federal na hora de repassar os recursos de transferência voluntária? Você enxerga alguma possibilidade de avançar nesse campo? Ou de se constituir um fundo nacional, como já se pensou, com contribuição dos estados, dos municípios e da União? O que você pensa sobre esse tipo de arranjo, tendo em vista a dificuldade política em se mexer mais estruturalmente na Federação e nesse empoderamento municipal?

*Fernando Rezende:* A primeira coisa que se precisa pôr na frente desse debate é a discussão do federalismo fiscal brasileiro, que, como eu disse, foi sendo destruído, a começar pelo congelamento do rateio dos fundos constitucionais – essa é a primeira peça desse xadrez. Não existe nenhum motivo para se congelar os rateios, foi uma besteira. Claro, na época, os municípios e os estados menores queriam manter o critério de rateio para poder continuar ganhando mais espaço, financiamento. Mas, obviamente, isso, com o tempo, é modificado com a dinâmica socioeconômica da população. Então, isso criou uma situação cada vez mais díspar entre o que eu mencionei antes, de onde é que estão os problemas e onde estão os recursos para solucionar esses problemas.

Vejam-se as estatísticas que foram feitas no passado, as disparidades financeiras entre os entes de uma Federação. Acho que esse é o primeiro passo. Agora, como é que se enfrentará esse debate?

Na Constituição, houve uma reforma inclusive no contexto das lutas políticas; no momento, não vejo muito espaço para isso. Mas há espaço para discutir o problema e propor algumas soluções. Esse, eu acho, é o primeiro caminho e ponto que precisa ser observado.

Dentro dessa mesma discussão do federalismo fiscal, voltamos lá atrás, em como esse federalismo fiscal foi construído, naquele contexto que mencionei antes, das distorções federativas, e como é que a gente poderia pensar em inserir, nessa reforma que está sendo chamada de novo arcabouço fiscal, uma discussão sobre isso. Porque não vejo nesse arcabouço fiscal também nada que tenha condições de funcionar. Nós temos que discutir isso, inclusive levando em conta as questões que

estão sendo discutidas no Supremo Tribunal Federal (STF), que é outro problema da Federação brasileira: a independência dos poderes foi abandonada.

*Ipea:* Em algumas situações, fica muito difícil administrar essa situação da forma como o próprio Judiciário atua. A União quer punir um estado ou município por alguma indisciplina fiscal ou dívida, mas o município ou estado recorre ao Judiciário, alegando que pagar a União ou ter repasses de fundos arrestados para pagar compromissos irá prejudicar suas políticas sociais. E ganham a disputa no STF. Isso acaba também estimulando essas situações de inadimplência que, às vezes, nem se justificam. Acaba por se gerar um protagonismo do Judiciário, por falta de uma boa regulamentação da parte do Legislativo. Por um lado, as regras não são claras e, por outro, o Poder Judiciário pode pautar-se por interpretações que teriam bases legais menos sólidas para tomar suas decisões, como nesse caso.

*Fernando Rezende:* Essa dificuldade cria problemas de toda natureza. A notícia de hoje de manhã, a multiplicação dos casos de dengue e chikungunya no Rio de Janeiro, é uma coisa absurda. Discute-se, há anos, uma política nacional de saneamento e não se consegue chegar a uma conclusão, porque não há acordo sobre uma política nacional de saneamento básico. Cada caso é visto da sua perspectiva, equivocadamente.

São três políticas fundamentais para a Federação atender às necessidades das pessoas de mais baixa renda; saneamento urbano é uma delas. O transporte metropolitano precisa ser integrado. Durante a pandemia, nós vimos mais essa questão fora do lugar. A questão da educação, também, está posta de uma maneira que não faz muito sentido. Tem a ver com o desequilíbrio na repartição dos recursos entre os municípios, que são os principais responsáveis pela educação básica. E a questão da saúde. O Sistema Único de Saúde (SUS) foi pioneiro. Criaram primeiro na Inglaterra a política de atenção integral à saúde. No Brasil havia um pessoal lá no Rio de Janeiro que estudava isso; copiou-se o regime inglês. Funcionou durante um certo período, de forma relativamente satisfatória, e depois, entrou no buraco. Na época da pandemia, os estados tentaram resgatar um pouco do seu protagonismo nessa área. Mas aí temos outra coisa que não se discute no Brasil: as mudanças decorrentes das alterações demográficas e socioeconômicas. Onde está o problema? Onde está a pobreza? Isso tudo ninguém sabe mais, essas coisas não são estudadas. A questão que eu proporia para debate é a seguinte: como essas transformações acarretaram todo o problema que as pessoas no Brasil estão vivendo, e o que precisa mudar? Não é uma coisa simples.

Novamente, fizeram outra coisa no Brasil que não existe em outros regimes federativos. O orçamento, no início, na sua aprovação, tem sua execução já entregue ao Judiciário, ao Legislativo e ao Executivo. Há uma regra de distribuição no ano. Pega-se o total do orçamento e divide-o em duodécimos, e cada um executa

o seu pedaço. Não é assim em outras federações. O orçamento é uma coisa só, é da Federação, não há orçamento para os poderes de uma Federação. Mas, enfim. Estamos aí, como se diria antigamente, num “mato sem cachorro”.

*Ipea:* Nesse “mato sem cachorro”, há muita dificuldade para encontrar-se uma solução, especialmente nas RMs, tomada a questão da autonomia municipal. Por mais que, em tese, saibamos que não existe autonomia absoluta, ela acaba sendo usada para restringir as possibilidades de articulação interfederativa, que é agravada pelo desnível, pelas desigualdades entre os municípios.

Temos municípios metropolitanos, que são esses que você já referiu, que acumulam problemas sociais e não têm condições fiscais de enfrentar esses problemas, que são vizinhos de outros municípios que têm eventualmente maior dinamismo, e, neles, a terra é cara, habita uma população de nível de renda maior. Em toda RM, identifica-se um arranjo desse: o centro metropolitano; um ou dois municípios que têm um padrão de renda mais alto, que acabam apresentando menos problemas; e um conjunto grande de municípios que não têm renda, têm uma arrecadação municipal baixa e acumulam muitos problemas. Considerando-se a forma como o arranjo da distribuição de recursos fiscais é feita no Brasil, é difícil imaginar, no curto prazo, uma saída que não passe por um protagonismo maior da União, especialmente se pensando no financiamento do desenvolvimento urbano e metropolitano. Qual o papel da União nesse “mato sem cachorro”? O que a União deveria estar fazendo e eventualmente não está, uma vez que essas reformas estruturais parecem muito difíceis?

*Fernando Rezende:* Eu acho que o meu papel seria tentar pôr em debate a discussão dos critérios de rateio dos fundos constitucionais. Existe o fundo constitucional dos estados, dos municípios, e já houve, também, um fundo metropolitano, em alguns momentos, mas que saiu também do relógio. Essa é uma discussão fundamental, quer dizer, qual é o papel do governo federal na tentativa de equalizar os recursos que são necessários para tratar dos problemas mais sérios que a Federação enfrenta; nesse caso, os problemas sociais, um tema extremamente importante nessa discussão de agora. Então, perei em discussão. Não todas as questões federativas, mas os fundos, que têm uma história já antiga, antecedem à Constituinte. Aí há uma história, uma experiência que poderia ser avaliada e discutida. Agora, não é só isso. Isso pode ser o ponto de partida para tratar da questão do financiamento das metrópoles brasileiras. De pronto, eu não teria resposta. Tenho mais perguntas do que respostas. Acho isso muito importante; ao invés de tratar das respostas, precisamos primeiro tratar das perguntas. O que precisa ser analisado e discutido? E como tratar do assunto?

*Ipea:* Uma questão muito importante nas RMs é a da mobilidade. Os municípios não têm a menor condição de fazer frente aos investimentos que seriam

necessários para enfrentar a questão da mobilidade. Os governos estaduais, tampouco. Os estados do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul, todos têm índices fiscais muito ruins, com pouca capacidade de investimento. Para aquelas RMs que de fato a União entende serem espaços metropolitanos que demandam investimentos, deveria haver uma forma de fazer com que municípios e estados cooperassem a partir de algum estímulo. Se a União não comparecer com recursos para, de alguma maneira, viabilizar a ação conjunta ou criar alguma forma de captação de recursos da iniciativa privada, ficará difícil para que estados e municípios colaborem mais. Por exemplo, durante a pandemia de covid-19, em Belo Horizonte, um determinado município impedia que outros ônibus atravessassem o seu território. Eram ônibus que levavam pessoas para atendimento médico em hospitais em Belo Horizonte. A prefeitura restringia a passagem de ônibus pelo município, afirmando sua autonomia municipal e defendendo que a gestão do território do município, pela Constituição, era dele. Outro problema comum ocorre quando os municípios não querem participar da integração do transporte metropolitano, que é uma questão que afeta diretamente a vida das pessoas, tanto em termos de custo do transporte quanto da logística, o que as obriga a fazerem baldeações. Parecer ser possível imaginar os municípios aderindo a um transporte metropolitano integrado somente se alguém apresentar uma solução financeira que não dependa deles.

*Fernando Rezende:* Mas tem uma pergunta! Sempre digo que deveríamos começar pela pergunta e não pela resposta. Como é que se responde a uma pergunta dessa natureza? Quais são os problemas? Como é que discutimos as alternativas? Por aí se pode chegar perto de alguma resposta, mas não é fácil, porque, como mencionado, entra a questão da autonomia municipal, e, se não houver alguém em cima, o dinheiro de cima para organizar, não vai andar.

*Ipea:* Uma impressão deixada ao longo da conversa é que acabamos por discutir as relações de solidariedade entre os municípios e os entes federativos. Há países não federativos onde há mais solidariedade entre as instâncias do que no Brasil, uma Federação que pouco consegue oferecer. Há algo de particularmente curioso na discussão, olhando para a frente, porque está-se discutindo uma reforma tributária. Embora seja um pequeno pedaço desse grande arcabouço de coisas que faltam, como você enxerga as oportunidades dessa reforma tributária, muito embora seja mais provável que várias oportunidades de ajustes estejam sendo perdidas por essa proposta de reforma?

*Fernando Rezende:* Eu não vejo nenhuma vantagem nessa proposta de reforma tributária; acho que ela está andando para trás, ao invés de ir para a frente. As relações econômicas mudaram no mundo, com o avanço da chamada economia digital. Então, o território deixou de ser a questão fundamental para a cobrança

de impostos. Essa proposta de reforma ainda se assenta na velha ideia do imposto sobre o valor adicionado, e eu vejo muitos defeitos nela. Eu preferia que não fosse aprovada e se discutissem, primeiro, os problemas que o Brasil enfrenta no campo da tributação, no meio dessa mudança nas relações econômicas internas e externas. Porque, hoje, por exemplo, as grandes empresas, e até algumas menores, podem transacionar facilmente na economia digital, usando as possibilidades que a computação fornece. Ninguém está estudando isso. É a mesma coisa: qual é o problema? Para essa pergunta eles trazem uma resposta apoiada no passado. Conheço a maior parte do pessoal que está trabalhando nisso, já me indispus com vários que trabalharam comigo na reforma constitucional na época do Fernando Henrique Cardoso. Serra me chamou para uma comissão para discutir mudanças na tributação. Estamos parados no mesmo sinal vermelho, que não nos deixa ir para a frente.

*Ipea:* Você não acha que há alguém com alguma proposta interessante hoje nessa direção?

*Fernando Rezende:* Não, nessa área tributária eu não vejo.

*Ipea:* Parece ser um desafio enorme. Não conseguimos “arranhar” esse assunto desde 1988. O último debate profundo mesmo foi o de 1988. De lá para cá, não houve avanço praticamente nenhum?

*Fernando Rezende:* A minha tese, eu já falei, é que precisávamos discutir, primeiro, a reforma orçamentária. Como se distribuem os gastos, como se distribuem os recursos, e que mudanças precisam ser feitas para que os recursos sejam mais bem distribuídos e atendam de fato às necessidades da população que precisa do Estado para ter acesso a empregos de qualidade. O que eu estou vendo agora, olhando para a frente, é o seguinte: qual é o futuro dos jovens brasileiros cuja família não tem renda para financiar o acesso a escolas privadas de qualidade? Esse jovem terá que ir para as escolas públicas, que perderam muita qualidade, as universidades públicas. E esse jovem terá emprego onde? Nas economias desenvolvidas? Ou ficará para trás? Eu acho que ficará para trás. Então minha pergunta é: qual será o futuro do Brasil se os jovens brasileiros não tiverem condições de acessar empregos de boa qualidade, em trabalhos que exijam esse tipo de qualificação? Mas, enfim, essa é uma questão paralela.

