

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 AGENDA PRIORITÁRIA NO CONSELHO DA FEDERAÇÃO, SISTEMA MULTISSETORIAL DE POLÍTICA PÚBLICA E TERRITÓRIO
Autores	Constantino Cronemberger Mendes Erika Araújo
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-112-4/cap1

Título do livro	Políticas públicas em perspectiva territorial – institucionalidades e instrumentos: heranças recebidas, passos adiante
Organizadores	Aristides Monteiro Neto Adriana Magalhães Moura Bruno de Oliveira Cruz Cleandro Krause Constantino Cronemberger Mendes Regina Helena Sambuichi
Volume	1
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2026
Edição	-
ISBN	978-65-5635-112-4
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-112-4

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea
2026

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

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

AGENDA PRIORITÁRIA NO CONSELHO DA FEDERAÇÃO, SISTEMA MULTISSETORIAL DE POLÍTICA PÚBLICA E TERRITÓRIO¹

Constantino Cronemberger Mendes²

Erika Araújo³

1 INTRODUÇÃO

O pacto federativo brasileiro, desde a sua consagração pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), é criticado pela fragilidade de instrumentos de governança multinível, que se fazem necessários quando mais de uma esfera de governo compartilha a responsabilidade pela oferta de bens e serviços públicos. A CF/1988 determinou a formação de um modelo de articulação federativa fragmentado e pouco colaborativo, produzindo efeitos negativos sobre a efetividade das ações governamentais que buscam o encurtamento das distâncias entre os indicadores de bem-estar verificados no extenso território nacional.

Embora o enfrentamento dos desequilíbrios regionais tenha sido objeto de intensas discussões no processo de elaboração da CF/1988, o debate não logrou êxito em construir um pacto federativo indutor da coordenação (vertical) e da cooperação (horizontal) entre os entes governamentais. Disparidades socioespaciais, bem como discrepâncias entre as capacidades estaduais e municipais, não foram tratadas no âmbito de uma política de desenvolvimento transversal, pactuada com os atores locais.

Não obstante o diagnóstico recorrente sobre a necessidade de reformulação do pacto federativo, na maior parte das vezes, os debates giram em torno dos pleitos para recomposição dos orçamentos subnacionais. As demandas por descentralização de receitas e desvinculação de recursos, relacionadas ao custeio de políticas sociais ou ao pagamento de encargos das dívidas negociadas com a União na década de 1990, historicamente, dominam a pauta pública.

1. Este texto é resultado de estudos desenvolvidos no grupo de trabalho do Projeto Federalismo, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – Chamada Pública nº 57/2023.

2. Técnico de planejamento e pesquisa e coordenador de Relações Governamentais e Federalismo na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: constantino.mendes@ipea.gov.br.

3. Pesquisadora bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail*: erika.araujo@ipea.gov.br.

A retomada do diálogo entre as três esferas de governo, simbolizada pela criação do Conselho da Federação (Decreto nº 11.495, de 18 de abril de 2023), gerou uma oportunidade para a ampliação do debate político centrado na distribuição de receitas. O reconhecimento de que a cooperação entre a União, os estados e os municípios é um caminho relevante para promoção do desenvolvimento econômico sustentável, bem como para redução das assimetrias socioespaciais, jogou luz sobre a importância da articulação federativa para a efetividade das políticas públicas.

O Conselho da Federação é um colegiado intergovernamental, que busca negociar propostas de políticas e reformas de interesse comum. Através do fomento de uma cultura de formalização de compromissos federativos que envolvam, simultaneamente, cooperação e respeito à autonomia e diversidade dos entes federados, espera-se construir uma agenda integrada com vistas à pactuação de estratégias para redução das desigualdades sociais e territoriais (Brasil, 2023).

Feitas essas observações, o objetivo principal deste capítulo é investigar em que medida a Política de Fortalecimento da Gestão e da Cooperação Federativa (Câmara Técnica I) está estruturada para responder aos problemas associados às três áreas prioritárias: i) equalização fiscal e transferências federais; ii) sistemas nacionais de políticas públicas; e iii) dívidas de estados e municípios.

Secundariamente, pretende-se ainda avaliar até que ponto a criação do Conselho e a retomada do diálogo intergovernamental representam uma mudança efetiva em direção à ampliação do debate federativo.

Para tanto, o texto está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na primeira, a Agenda Federativa Prioritária no Conselho da Federação é detalhada; na segunda, a Política de Fortalecimento da Gestão e da Cooperação Federativa é analisada; na terceira, o papel do território é apresentado como essencial para o sucesso da política; na quarta, a relação entre políticas multissetoriais e território é discutida; e, por fim, na última seção, as considerações finais destacam os resultados principais do trabalho e seus desdobramentos.

2 AGENDA PRIORITÁRIA FEDERATIVA: GESTÃO E COOPERAÇÃO

O Conselho da Federação, presidido pelo presidente da República, é composto por representantes das esferas federal, estadual, distrital e municipal. Sua estrutura é formada pelo Plenário, Secretaria e Câmaras Técnicas (CTs). As CTs são fóruns de discussão temática, de natureza consultiva, cuja missão consiste em apresentar diagnósticos e propostas para subsidiar as decisões do colegiado.

As CTs integram o que o governo federal está chamando de “políticas federativas”, e as informações detalhadas a respeito de cada uma delas estão disponíveis

no Portal Federativo.⁴ As referidas políticas têm em comum o propósito de promover a descentralização administrativa e garantir que as iniciativas e recursos cheguem de forma eficiente a todos os cidadãos, respeitando as particularidades regionais e locais.

O Conselho foi instituído com “prerrogativas na promoção da articulação, negociação e pactuação de estratégias para reduzir as desigualdades sociais e territoriais” (Brasil, 2023), constituindo um fórum de negociações entre os entes federativos.

O Plenário e a Secretaria Técnica do Conselho são compostos por membros das seguintes instituições: Associação Brasileira dos Municípios (ABM), Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Confederação Nacional de Municípios (CNM), Fórum Nacional de Governadores, Consórcios Interestaduais de Desenvolvimento – Nordeste, Amazônia Legal, Brasil Central (Centro-Oeste) e Consórcio de Integração Sul e Sudeste (Cosud). Também contam com a participação de membros do Executivo Federal: o presidente e o vice-presidente da República; o ministro da Secretaria de Relações Institucionais; o ministro da Casa Civil; o ministro do Planejamento e Orçamento; e o ministro da Fazenda.

As Câmaras Técnicas representam arenas consultivas, voltadas a apresentar diagnósticos e propostas para amparar as decisões do Conselho, com representantes indicados pelas instituições pertencentes a ele. São de dois tipos: permanentes, responsáveis por debater os temas prioritários e os desafios do federalismo nacional; e temporárias, com finalidade de discutir temas conjunturais e emergenciais, a fim de solucioná-los (Brasil, 2023).

A Agenda Federativa Prioritária, aprovada no Conselho da Federação, está distribuída em três Câmaras Técnicas Permanentes, criadas em 25 de outubro de 2023, consideradas “políticas federativas” pelo governo federal, que têm os seguintes objetivos:⁵ i) fortalecimento da gestão e da cooperação federativa; ii) desenvolvimento econômico sustentável e mudança do clima; e iii) políticas sociais e redução das desigualdades.

Em cada uma das políticas, a Agenda prevê os ministérios envolvidos, os programas e as ações do governo federal, com o objetivo de “fortalecer a cooperação entre os entes federativos, promover a descentralização administrativa e garantir recursos para suas implementações”. A União sinaliza aos estados e municípios os programas e ações passíveis de adesão, com a finalidade de alinhar as três escalas federativas das políticas públicas setoriais.

4. Disponível em: <https://portalfederativo.gov.br/pt-br/politicas-federativas>.

5. Para mais informações, ver: <https://portalfederativo.gov.br/pt-br/politicas-federativas>.

A primeira câmara trata da Política de Fortalecimento da Gestão e da Cooperação Federativa, envolvendo programas e ações do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e do Ministério da Previdência Social.⁶ A Câmara Técnica I possui três áreas prioritárias: i) equalização fiscal e transferências federais; ii) sistemas nacionais de políticas públicas; e iii) dívidas de estados e municípios. Embora não tenha sido estipulada hierarquia entre as três CTs, ganham destaque as iniciativas relacionadas a esta câmara, porque o encaminhamento das demais questões parece depender do êxito logrado nas áreas priorizadas.

Importa destacar uma curiosidade em relação à composição desta câmara. Apesar de a Política de Fortalecimento da Gestão e da Cooperação Federativa tratar de assuntos normatizados pelo Ministério da Fazenda que afetam a dotação orçamentária de estados e municípios, o referido ministério não integra a Câmara Técnica.

A segunda câmara trata da Política Federativa de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Mudança do Clima, cobrindo programas e ações de oito ministérios: Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério das Cidades; Ministério das Comunicações; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério dos Transportes; e Ministério do Turismo.⁷ As três áreas prioritárias da Câmara Técnica II são: i) adaptação à mudança do clima e defesa civil; ii) transição energética, bioeconomia e descarbonização; e iii) neindustrialização.

A terceira câmara trata de Políticas Sociais e Combate às Desigualdades, compreendendo programas e ações de doze ministérios: Ministério da Defesa; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério do Esporte; Ministério da Educação; Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional; Ministério da Cultura; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério das Mulheres; e Ministério da Saúde. A Câmara Técnica III possui três áreas prioritárias: i) primeira infância; ii) combate à fome; e iii) igualdade de gênero e raça.

Ou seja, a Agenda Federativa do Conselho da Federação não abrange todas as políticas setoriais das três instâncias governamentais, mas identifica aquelas consideradas prioritárias pelo governo federal, aptas a solucionar problemas de estruturação e implementação dos seus programas e ações públicas. As três câmaras tratam de políticas específicas, envolvendo temas ou áreas prioritárias, conduzidas por instituições diretamente responsáveis das três instâncias de governo,

6. Curiosamente, o Ministério da Fazenda (em especial, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN) não está na lista.

7. Curiosamente, os ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima e de Ciência e Tecnologia não estão na lista.

implementando programas e ações capazes de encontrar as causas de problemas associados a cada área ou tema, com o intuito de solucioná-los.

Este capítulo focalizará a Política de Fortalecimento da Gestão e da Cooperação Federativa (Câmara Técnica I), considerada central para as demais políticas federativas (Câmaras Técnicas II e III).

3 AGENDA FEDERATIVA PRIORITÁRIA E FUNÇÕES PÚBLICAS

3.1 Despesas executadas por função pública

Do ponto de vista orçamentário, quanto às despesas executadas (empenhadas) por função (tabela 1), a Política Federativa da Câmara Técnica I estaria relacionada mais diretamente às funções Administração, Previdência Social e Encargos Especiais, na medida em que estas compreendem ações e programas do Ministério de Gestão e da Inovação, Ministério de Planejamento e Orçamento e Ministério da Previdência Social. É possível constatar que as outras duas Câmaras Técnicas (II e III) estão associadas às demais 25 funções orçamentárias, associadas com os ministérios correspondentes.

O Balanço do Setor Público Nacional – BSPN (Brasil, 2024a), ano-base 2023, expõe uma divisão de responsabilidades entre as três instâncias de governo, por meio das suas execuções orçamentárias (empenhadas) por funções. As funções aqui registradas entre colchetes têm despesas predominantes, nominalmente (ou proporcionalmente) maiores em outras instâncias de governo. Destaca-se, a seguir, apenas o percentual das despesas das funções da política em foco, em relação à despesa total de cada instância.⁸

A União concentra suas despesas empenhadas, em ordem decrescente, nas funções Encargos Especiais (57,1%) e Previdência Social (21,4%). As funções Assistência Social, [Saúde e Educação], Trabalho, Defesa Nacional, [Judiciária] e Agricultura precedem a terceira função prioritária da Câmara Técnica I, Administração (0,6%), seguida das demais funções: [Transporte, Segurança Pública], Ciência e Tecnologia (C&T), [Essencial à Justiça, Urbanismo, Legislativa, Gestão Ambiental, Comércio e Serviços], Relações Exteriores, Organização Agrária, [Cultura], Comunicações, Indústria (em 2023; Estados, em 2022) e [Direitos de Cidadania, Energia, Desporto e Lazer, Saneamento e Habitação].

8. A correlação entre os ministérios que integram a Câmara I e as respectivas despesas por função não é, apropriadamente, totalmente direta, mas serve de referência inicial e fundamentação básica para as análises e os objetivos específicos definidos na introdução deste capítulo.

TABELA 1

Execução orçamentária – despesa orçamentária empenhada por função: valor consolidado nacional e por esfera de governo (2022 e 2023)
(Em R\$ 1 milhão)

Função	União		Estados		Municípios		Valor consolidado	
	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022
Legislativa	7.776	7.007	24.095	21.900	23.709	19.727	55.581	48.634
Judiciária	39.503	36.410	63.499	54.798	2.363	2.322	105.364	93.530
Essencial à Justiça	8.300	7.362	31.731	27.515	1.396	1.176	41.427	36.052
Administração	27.396	26.187	48.557	49.471	106.313	97.903	182.266	173.562
Defesa Nacional	89.495	89.729	—	—	499	39	89.994	89.768
Segurança Pública	15.001	13.057	118.621	109.895	10.544	8.894	144.165	131.845
Relações Exteriores	3.907	3.871	1	—	40	6	3.948	3.877
Assistência Social	268.328	198.326	11.389	11.582	31.465	27.790	311.181	237.698
Previdência Social	975.640	897.148	218.477	213.736	78.969	69.470	1.273.085	1.180.354
Saúde	183.218	153.231	162.879	153.491	259.815	231.996	605.913	538.718
Trabalho	98.007	97.032	1.742	2.074	1.902	1.449	101.651	100.555
Educação	140.074	117.753	197.280	181.721	283.451	256.793	620.805	556.266
Cultura	2.879	1.178	5.250	4.318	11.862	8.021	19.991	13.516
Direitos da Cidadania	1.439	972	17.839	16.308	1.821	1.496	21.099	18.777
Urbanismo	8.178	7.623	15.011	15.165	116.451	96.808	139.639	119.596
Habitação	22	34	3.868	4.649	6.454	4.107	10.344	8.789
Saneamento	744	763	3.972	4.671	24.191	21.650	28.908	27.084
Gestão Ambiental	5.220	4.137	6.075	7.034	10.527	9.233	21.822	20.404
Ciência e Tecnologia	14.296	9.273	6.249	5.129	916	731	21.461	15.133
Agricultura	33.578	29.093	10.887	12.591	7.927	7.734	52.392	49.417
Organização Agrária	3.142	1.746	487	561	14	14	3.644	2.320
Indústria	1.942	1.646	1.068	2.042	671	665	3.680	4.353
Comércio e Serviços	4.181	2.531	3.326	3.892	5.112	4.011	12.618	10.433
Comunicações	2.579	3.574	1.459	1.112	1.050	870	5.088	5.556
Energia	1.133	1.329	1.943	558	3.430	3.289	6.505	5.177
Transporte	19.377	12.847	58.845	61.843	32.191	27.726	110.413	102.416
Desporto e Lazer	982	848	2.052	2.235	8.248	7.187	11.282	10.270
Encargos Especiais	2.607.946	2.500.360	188.408	175.456	38.451	34.212	2.834.805	2.710.028
Total da despesa (exceto intraorçamentária)	4.564.283	4.225.067	1.205.010	1.143.747	1.069.782	945.319	6.839.071	6.314.128

(Continua)

(Continuação)

Função	União		Estados		Municípios		Valor consolidado	
	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022
Total da despesa (intraorçamentária)	29.487	31.568	92.919	117.375	56.026	49.377	178.432	198.320
Total geral da despesa por função	4.593.770	4.256.635	1.297.929	1.261.122	1.125.808	994.696	7.017.503	6.512.448

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional 2024 – ano-base 2023 (Brasil, 2024a).

Os estados concentram suas despesas executadas nas funções, em ordem decrescente, que mimetizam a União, intercaladas por aquelas de caráter obrigatório constitucionalmente: Previdência Social (18,1%), Educação (16,4%), Encargos Especiais (15,6%) e Saúde (13,5%). As funções Segurança Pública, Judiciária e Transporte precedem a terceira função da Câmara Técnica I, Administração (4,0%), seguida das demais funções: Essencial à Justiça, Legislativa, Direitos de Cidadania, [Urbanismo, Assistência Social, Agricultura, C&T, Gestão Ambiental, Cultura, Saneamento], Habitação (em 2023; municípios em 2022), [Comércio e Serviços, Desporto e Lazer, Energia, Trabalho, Comunicações], Indústria (em 2022; União, em 2023) e [Organização Agrária]. A evolução do custo dos regimes de previdência estaduais revela aumento em catorze estados entre 2022 e 2023, com os aportes do Tesouro aumentando 12% no período, assim como cresceu o déficit da previdência em relação à Receita Corrente Líquida – RCL (Brasil, 2024b, p. 43).

Finalmente, os municípios concentram suas despesas executadas, em ordem decrescente, nas funções de gastos obrigatórios, Educação (26,5%) e Saúde (24,3%), e Urbanismo (10,9%), seguidas daquelas envolvidas diretamente com a Câmara Técnica I, Administração (9,9%), Previdência Social (7,4%) e Encargos Especiais (3,6%), seguidas das demais funções: [Transporte, Assistência Social], Saneamento, [Legislativa], Cultura, [Segurança Pública], Gestão Ambiental, Desporto e Lazer, [Agricultura], Habitação (em 2022; estados, em 2023), Comércio e Serviços, Energia e [Judiciária, Trabalho, Direitos e Cidadania, Essencial à Justiça, Comunicações, C&T e Indústria].

Ou seja, as três funções vinculadas às áreas prioritárias da Política Federativa em questão (Câmara Técnica I) constituem despesas fundamentais nos três níveis de governo, em particular nos estados e na União. Contudo, os programas e as ações dos Ministérios envolvidos não parecem dar conta dos problemas associados às três áreas. Ainda mais que o Ministério da Fazenda (a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, em particular), instituição fundamental na solução dos problemas relativos às áreas 1 e 3, especificamente, não participa da Câmara Técnica I.

O foco da Câmara I envolve as três funções associadas aos três ministérios e aos seus programas e ações, que sejam capazes de responder aos problemas identificados

nas três áreas prioritárias. Nota-se uma lacuna entre as funções, os ministérios, os programas e as ações e os problemas associados aos temas prioritários.

Observando-se os programas e as ações referentes à Câmara Técnica I, entende-se que não há relação direta com os problemas essenciais das três áreas prioritárias definidas. Em geral, as ações e os programas estão associados a termos de adesão, cadastro e capacitação de gestores(as) municipais, como detalhado a seguir.

Ademais, as despesas por função demonstram que os orçamentos públicos são engessados com despesas obrigatórias, seja por força legal ou por conta de vinculação de recursos. O engessamento, por seu turno, comprime investimentos em áreas como habitação, transportes, saneamento, entre outras, que poderiam prover a infraestrutura necessária para superar carências na provisão de serviços públicos.

3.2 Programas da Política de Fortalecimento da Gestão e da Cooperação Federativa (Câmara Técnica I)

Os programas no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos consistem em termos de adesão e cadastro, conforme descrito a seguir.

- 1) Obrasgov (termos de adesão), para uma “solução tecnológica que permite o registro, de forma centralizada e padronizada, de informações referentes a projetos de infraestrutura – básicos e executivos, estudos e obras. É uma ferramenta que aprimora a governança dos investimentos em infraestrutura, por meio do acompanhamento e do monitoramento da execução, atendendo à demanda da sociedade por informações claras, atualizadas e centralizadas”.
- 2) Transferegov e Rede de Parcerias (cadastro), para uma “Plataforma responsável pela operacionalização das transferências de recursos e parcerias da União para os entes e entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, para a execução de políticas públicas previstas no Orçamento Geral da União (inclusive aquelas financiadas por Leis de Incentivo com renúncia fiscal). Contempla a operacionalização de mais de 22 modalidades de transferências e parcerias”.
- 3) Repasse para municípios – Secretaria de Patrimônio da União (SPU) (informação sobre valor venal), para envio de “informações sobre o valor venal dos terrenos localizados sob sua jurisdição, até 30 de junho de cada ano, com o intuito de subsidiar a atualização da base de dados da Secretaria”, considerando que a “União destina 20% do que arrecadou no ano anterior, com taxas cobradas pelo uso de imóveis de sua propriedade (como foro, taxa de ocupação e laudêmio), para os municípios

e o Distrito Federal onde esses imóveis estão localizados, ajudando no orçamento local”.

Os programas do MPO consistem em capacitações, conforme explicitado a seguir.

- 1) Capacitação sobre Planejamento Governamental de duzentos gestores(as) municipais, para “criar nos municípios as condições para possibilitar a elaboração dos planos plurianuais e leis orçamentárias de acordo com a lógica do planejamento do Governo Federal. A atividade será desenvolvida como capacitação para gestores e gestoras municipais, utilizando *datashow* e, ao final, abrindo espaço para questionamentos e perguntas”.
- 2) Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas, com participação de cem gestores(as) municipais, buscando “criar uma cultura organizacional nos municípios de forma que as gestões municipais possam mensurar a dimensão do atendimento das expectativas da população”.
- 3) Financiamento Externo Municipal, por meio de capacitação de cem gestores(as) municipais, “com a exposição dos aspectos importantes nas esferas jurídicas, fiscal e contábeis de forma a qualificar a equipe para o desenvolvimento dos projetos que vão requerer financiamento externo”.
- 4) Planejamento de Longo Prazo, por meio da participação de cem gestores(as) e técnicos municipais em evento para a construção de “uma agenda de longo prazo. A atividade será um importante instrumento para conduzir os municípios a implementarem uma cultura organizacional de planejamento de longo prazo”.

Finalmente, o programa do Ministério da Previdência Social refere-se ao “Pró-Gestão” (termo de adesão), a fim de se reconhecerem “boas práticas de gestão adotadas pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), com meta de 624 adesões e 251 certificações até setembro de 2024”.

4 (DES)CAMINHOS DA EQUALIZAÇÃO FISCAL E DAS DÍVIDAS ESTADUAIS

A primeira área da política (Equalização Fiscal e Transferências Federais) constitui um problema já bastante analisado e com proposições de caminhos alternativos para soluções (Mendes, 2021, 2023), o mesmo ocorrendo com a terceira área (Pessoa e Santos, 2016). Note-se que essas duas áreas constituem bases fundamentais para as capacidades fiscais e financeiras (receitas e despesas, correntes e de capital) dos três níveis de governo.

As transferências correntes, em 2023, responderam por 26,8% e 62,2% das receitas correntes totais de estados e municípios, respectivamente (tabela 2).

Quanto à dívida dos estados e municípios, este constitui, também, um problema da União, na medida em que se relaciona com as suas operações de crédito, juros e encargos da dívida e amortização de empréstimos/refinanciamento da dívida (tabela 2), e que estados e municípios têm parcela relevante de suas dívidas com a União: “quanto ao estoque da dívida dos Estados, a maior parte é contratual, fruto de reestruturação com a União (67,6%)” (Brasil, 2024b, p. 52).

As operações de crédito nas receitas de capital (tabela 2), sendo as internas mais relevantes, alcançaram, em 2023, as proporções de 90,4% para a União, 42,8% nos estados e 5,2% nos municípios, em função da alta transferência de capital (93,6%) naquele ano (57,9%, em 2022), respeitados os limites (“espaço fiscal”) das operações em relação à RCL, em 60% para a União e 16% para os estados, o Distrito Federal e os municípios (Brasil, 2024c, p. 584). O percentual da captação de receitas de operações de crédito, entre 2022 e 2023, aumentou para dez estados, sendo o maior no Piauí (12,95%), enquanto Goiás e Roraima não auferiram receitas em 2023 (Brasil, 2024b, p. 15).

Os juros e encargos da dívida nas despesas correntes representaram valores relativamente baixos: 8,7% para a União, 2,8% nos estados e 0,9% nos municípios (tabela 2). Quanto à despesa com amortização/refinanciamento da dívida, os valores alcançaram em média, em 2023, 22,5% e 14,4% das despesas de capital de estados e municípios, respectivamente, e 91,1% no caso da União (tabela 2) (Brasil, 2024c, p. 197).

TABELA 2
Execução orçamentária – receita orçamentária arrecadada e despesa orçamentária empenhada: valor consolidado nacional e por esfera de governo (2022 e 2023)
(Em R\$ 1 milhão)

	União		Estados		Municípios		Valor consolidado	
	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022
Receitas orçamentárias (arrecadadas)								
Receitas correntes (I)								
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	887.930	856.276	691.760	680.170	257.720	229.221	1.837.410	1.765.668
Impostos	879.227	848.440	648.414	641.575	240.442	213.895	1.768.083	1.703.910
Taxas	8.704	7.837	43.345	38.595	16.881	14.903	68.930	61.335
Contribuições de melhoria	–	–	–	–	398	423	398	423
Receita de contribuições	1.196.997	1.128.487	58.496	57.364	39.102	35.122	1.294.595	1.220.972
Contribuições sociais	1.175.568	1.106.403	51.921	51.194	25.772	22.688	1.253.261	1.180.285
Contribuições de intervenção no domínio econômico	21.429	22.084	6.290	5.944	95	78	27.814	28.106

(Continua)

(Continuação)

	União		Estados		Municípios		Valor consolidado	
	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022
Contribuições para entidades privadas de serviço social e de formação profissional	—	—	—	—	1	2	1	2
Contribuição para custeio do serviço de iluminação pública	—	—	285	226	13.234	12.353	13.519	12.580
Receita patrimonial	210.474	298.024	82.517	85.420	48.310	45.526	341.301	428.971
Receita agropecuária	21	31	80	90	14	13	115	134
Receita industrial	6.312	5.523	387	408	12	10	6.711	5.941
Receita de serviços	49.803	52.330	19.644	19.233	15.507	13.721	84.953	85.284
Transferências correntes	242	410	322.769	282.861	624.908	597.707	947.919	880.977
Outras receitas correntes	65.541	36.167	28.384	25.580	19.335	16.539	113.260	78.285
Total das receitas correntes	2.417.320	2.377.248	1.204.037	1.151.126	1.004.908	937.859	4.626.264	4.466.232
Receitas de capital (II)								
Operações de crédito	1.753.960	1.556.241	17.157	15.460	21.589	11.058	1.792.706	1.582.759
Operações de crédito internas	1.726.270	1.549.155	12.209	8.666	17.801	9.103	1.756.280	1.566.924
Operações de crédito externas	27.690	7.086	4.949	6.795	3.787	1.955	36.426	15.836
Alienação de bens	653	964	8.208	3.009	2.120	1.103	10.981	5.075
Amortização de empréstimos	36.253	136.409	1.120	729	111	321	37.485	137.460
Transferências de capital	31	28	4.072	3.773	391.298	22.214	395.401	26.015
Outras receitas de capital	149.643	227.493	9.563	6.874	2.772	3.664	161.978	238.031
Resultado do Banco Central	—	72.824	—	—	—	1	—	72.826
Total das receitas de capital	1.940.541	1.921.135	40.121	29.846	417.889	38.360	2.398.551	1.989.341
Receitas correntes intraorçamentárias (III)	22.632	25.708	91.179	115.535	53.734	46.136	167.545	187.379
Receitas de capital intraorçamentárias (IV)	183	318	1.344	1.728	391	390	1.918	2.436
Total das receitas orçamentárias (V) = (I + II + III + IV)	4.380.676	4.324.409	1.336.681	1.298.235	1.476.922	1.022.745	7.194.278	6.645.388
Despesas orçamentárias (empenhadas)								
Despesas correntes (VI)								
Pessoal e encargos sociais	391.793	360.328	679.629	641.524	504.994	451.670	1.576.416	1.453.522
Juros e encargos da dívida	240.753	247.309	32.524	25.306	8.592	6.824	281.869	279.438
Outras despesas correntes	2.136.747	1.885.553	446.384	436.357	477.670	418.743	3.060.801	2.740.654
Total das despesas correntes	2.769.293	2.493.190	1.158.537	1.103.187	991.256	877.237	4.919.086	4.473.614

(Continua)

(Continuação)

	União		Estados		Municípios		Valor consolidado	
	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022
Despesas de capital (VII)								
Investimentos	68.684	51.217	92.814	113.952	113.027	95.863	274.525	261.032
Inversões financeiras	93.370	73.783	15.266	14.013	2.139	2.291	110.774	90.087
Amortização/refinanciamento da dívida	1.662.424	1.638.442	31.311	29.971	19.385	19.304	1.713.119	1.687.717
Total das despesas de capital	1.824.478	1.763.442	139.391	157.936	134.551	117.458	2.098.418	2.038.836
Total das despesas orçamentárias (VIII) = (VI + VII)	4.593.771	4.256.632	1.297.928	1.261.123	1.125.807	994.695	7.017.504	6.512.450
Déficit orçamentário								
Receitas orçamentárias - despesas orçamentárias (V - VIII)	213.094	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional 2024 – ano-base 2023 (Brasil, 2024a).

Enquanto isso, a relação DCL/RCL dos estados mais endividados alcançou em 2024, considerando-se o limite legal de 200%⁹ (Brasil, 2024c, p. 541), as seguintes proporções: Rio de Janeiro (211,23%; acima do limite), Rio Grande do Sul (184,4%), Minas Gerais (162,6%) e São Paulo (125,2%). Os estados menos endividados eram Rondônia (-1,3%), Paraíba (-2,4%), Amapá (-2,6%), Paraná (-5,1%), Espírito Santo (-9,7%) e Mato Grosso (-14,5%). A relação DCL/RCL diminuiu para a maioria dos estados (Brasil, 2024b, p. 53), entre 2022 e 2023, em particular no Amapá (-10,9 pontos percentuais – p.p.) e no Paraná (-9,2 p.p.), enquanto as maiores altas foram verificadas no Rio de Janeiro (15,4 p.p.) e em Minas Gerais (14,3 p.p.).

A Resolução nº 02/2024 do Conselho da Federação é um avanço na renegociação das dívidas dos estados, sendo criado o GT-Dívidas, com a participação do Ministério da Fazenda (não integrante da política), do Consórcio Amazônia Legal e do Fórum de Governadores, por meio do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz). A resolução concede benefícios a todos os estados, descontos sobre os juros da dívida e a criação de um fundo de equalização, com recursos economizados no

9. No caso dos municípios, com limite legal de 120% (Brasil, 2024c, p. 541), os mais endividados (acima do limite), em 2024, eram: Urucuá-BA (373,7%), Ipixuna do Pará-PA (263,0%), Santa Terezinha de Goiás-GO (227,0%), Belmonte-BA (178,9%), Goianinha-RN (162,6%), Quatis-RJ (156,9%), Estrela do Norte-SP (148,1%), Nazaré da Mata-PE (137,3%), Piancó-PB (127,6%), Japarutuba-SE (124,3%), seguidos de Santa Luzia-BA (119,6%), pouco abaixo do limite legal. Os menos endividados eram: Rio Doce-MG (-206,4%), Presidente Kennedy-ES (-210,9%), Santa Luzia-MG (-215,3%) e Seropédica-RJ (-285,8%). Para informações sobre os demais, ver: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>. A dívida dos municípios com a União teve uma alta próxima de 10,2%, entre 2022 e 2023. Entre as capitais de estados, o Rio de Janeiro-RJ (54,1%) era a mais endividada, seguida de Manaus-AM (45,1%), enquanto Boa Vista-RR era a menos endividada (9,5%); a mediana é de 26,8% (Brasil, 2024b, p. 63).

pagamento do serviço da dívida e distribuídos a partir de critérios de redução das desigualdades regionais.

Essa resolução – que redundou na aprovação do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos estados (Propag), pelo Congresso Nacional, em dezembro de 2024 –, foi convertida na Lei Complementar (LC) nº 212, de 13 de janeiro de 2025, com prazo de adesão dos estados até dezembro de 2025. A despeito da concertação federativa e da aprovação legislativa rápida, o programa teve análise limitada sobre os seus impactos, inclusive fiscais.

O programa prevê a revisão dos termos das dívidas dos estados e do Distrito Federal com a União e a instituição de um fundo de equalização federativa, com distribuição anual entre os estados dado pelos critérios seguintes: i) inverso da relação Dívida Consolidada/RCL, com peso de 20%; e ii) coeficientes de participação no Fundo de Participação dos Estados (FPE), com peso de 80%.

O programa é um apelo dos estados, tendo em vista o impasse da dívida pública (90% concentrada nos estados de Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo), no contexto de curto prazo, reconhecendo-se restrições na estrutura das dívidas estaduais. Todavia, ele não promove os incentivos apropriados no longo prazo, ao oferecer benefício relativamente uniforme, sem levar em conta as especificidades estaduais e sem enfrentar o cerne do problema relacionado a falhas estruturais do pacto federativo, na alocação de receitas, nos encargos e nas competências entre as instâncias de governo.

O alívio de curto prazo nas finanças estaduais, além da adoção de mecanismos de pagamento antecipado, pode reduzir pressões fiscais e mesmo o estoque da dívida. Porém, o programa pode resultar em perda de receitas para a União, gerar incentivos negativos (*moral hazard*)¹⁰ e incerteza no mercado de precatórios e créditos tributários. Quanto mais dívida o estado tiver, mais recursos ele irá receber, segundo o primeiro critério do programa, a despeito do comportamento da RCL. O Propag não soluciona o problema da capacidade fiscal própria dos estados, com impactos positivos na Receita Corrente (RC), já que não recai sobre as fontes da arrecadação tributária própria estadual, fundadas nas suas estruturas produtivas e de renda.

Assim, a boa ideia de um fundo de equalização não funcionará, nos termos do Propag, porque os critérios de distribuição do FPE são distorcidos. Além disso, a equalização demandaria fortalecimento das bases produtivas estaduais para

10. *Moral hazard*, ou “risco moral”, refere-se a situações em que um agente assume riscos sem arcar com os custos; neste caso, pode-se desestimular a responsabilidade fiscal, penalizar quem mantém contas equilibradas e comprometer o pacto federativo e a política fiscal no longo prazo.

fomentar arrecadação própria, prevendo, por exemplo, recursos do fundo para investimentos produtivos.

A despeito de impacto na RC e, portanto, na RCL¹¹ dos estados, o critério do FPE tampouco resolve o problema, dadas as distorções já existentes no instrumento, provenientes de seus próprios critérios populacionais e de renda domiciliar *per capita* (Mendes, 2023). A concentração da população e da pobreza nas grandes cidades e no seu entorno promove um ciclo vicioso, em que mais recursos fiscais são dirigidos para locais em que o nível e a capacidade de arrecadação já estão no limite superior (carga tributária).

Pode-se argumentar que a maior parte dos recursos vai para estados e regiões menos desenvolvidos. De fato. Porém, como já demonstrado, a equalização das capacidades fiscais não é alcançada (Mendes, 2023), e o Propag, apesar da ideia do fundo de equalização, não altera os fundamentos anteriores. No mesmo sentido, os incentivos do Propag estão sendo dirigidos para lugares em que já existe uma alta concentração da estrutura produtiva e de renda, fontes da base arrecadatória governamental, e, ainda, uma alta concentração de população e de pobreza, fontes adicionais de demandas crescentes por recursos, bens e serviços públicos.

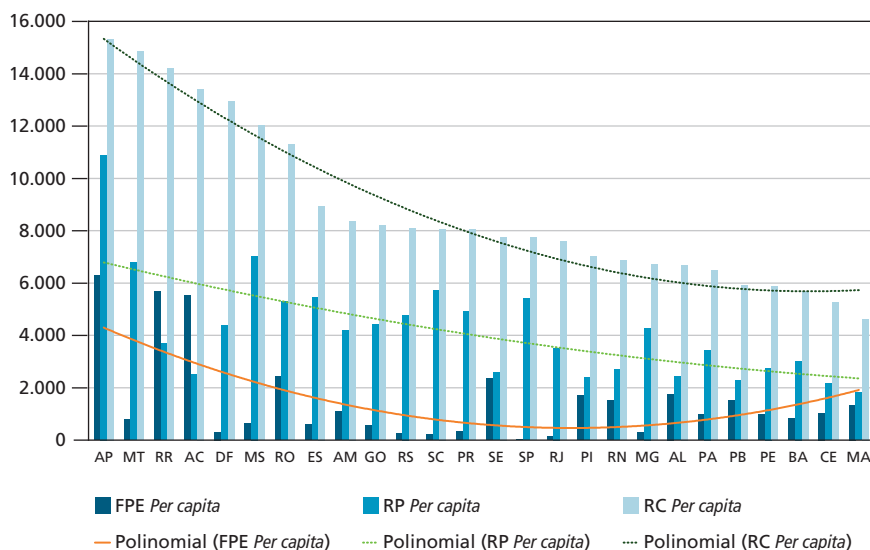
Incentivos positivos para quebrar o ciclo vicioso dessa problemática da concentração no país exigem atacar as causas principais, para uma descentralização efetiva das capacidades fiscais e financeiras dos estados e, também, dos municípios. Não se trata de acabar os incentivos anteriores, que sinalizam soluções emergenciais, conjunturais e de curto prazo, mas de atacar as fontes estruturais da baixa possibilidade dos estados e dos municípios de constituírem bases fiscais e financeiras próprias. Trata-se tanto de melhorar a capacidade de arrecadação própria quanto de criar incentivos corretos, a fim de serem fortalecidas e potencializadas as fontes principais de receitas, hoje no limite inferior da escala tributária nos estados e municípios com frágil estrutura produtiva e de renda.

Os instrumentos de transferências de recursos fiscais (FPE e Fundo de Participação dos Municípios – FPM) não promovem a equalização apropriada das potencialidades estaduais e locais, tanto por estarem baseados em critérios insuficientes e distorcivos, quanto por não atacarem as causas (fontes) principais das contrastantes capacidades próprias dos estados e municípios (Mendes, 2023). Observa-se no gráfico 1 que os estados das regiões Norte e Nordeste possuem maior FPE *per capita*. Contudo, as receitas próprias *per capita* e, principalmente, a RC *per capita* (aí se incluem as transferências), estão em tendência decrescente.

11. A RCL é o somatório das receitas correntes, deduzidos alguns itens explicitados pela LRF, sendo mais relevantes as repartições de receitas tributárias previstas na Constituição e contribuições dos servidores aos regimes de previdência. A RCL serve de parâmetro para os limites da despesa total com pessoal, da DCL, das operações de crédito, do serviço da dívida e da concessão de garantias (Brasil, 2024c, p. 213).

GRÁFICO 1

FPE, Receita Própria (RP) e Receita Corrente (RC) *per capita* (2023)
(Em R\$)



Fonte: IBGE; STN/Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Obs.: O estado de Tocantins (TO) não foi incluído, em vista da indisponibilidade de dados no Siafi para 2023.

Esse resultado demonstra que o FPE não equaliza as receitas *per capita* estaduais, dependentes das capacidades de arrecadação e da estrutura produtiva e de renda locais. O “fundo de equalização” do Propag não resolve isso, já que é apoiado no critério do FPE, com peso de 80%.

Apesar de o critério RCL/DC (peso 20%) penalizar os estados mais endividados (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo), outros com baixas receitas correntes *per capita* (Alagoas, Piauí e Bahia) não serão favorecidos. Da mesma forma, estados menos endividados serão beneficiados, mesmo aqueles que possuem altas receitas correntes *per capita* (Paraná, Espírito Santo e Mato Grosso).

O pacto federativo nacional é sustentado em um impasse. Estados e municípios mais ricos sempre precisam de mais recursos, pois existe uma concentração crescente de população, da estrutura produtiva, da pobreza e da renda, demandando mais e melhores bens e serviços públicos. Enquanto isso, estados e municípios mais pobres precisam sempre de mais recursos, pois, sustentados por uma frágil estrutura socioeconômica, necessitam de mais e melhores bens e serviços públicos (básicos, até). Esse seria um caminho para superar o desafio para a alta demanda por recursos, em contextos de restrição fiscal.

Como superar esse impasse? Reiterando: sem incentivos corretos para quebrar o ciclo vicioso da concentração da estrutura produtiva, da renda, da população e da pobreza, o país estará fadado a, de um lado, continuar construindo programas com transferências diretas de recursos às famílias (assistência social) e, de outro, programas com transferências de recursos a estados (a exemplo do Propag) e municípios que, ou atingiram limites críticos de dívidas, a despeito da sua maior potencialidade fiscal e financeira, ou permanecem em limites críticos de arrecadação própria, a despeito de níveis razoáveis de dívida.

Assim, o Propag pode ser considerado uma renegociação legítima das dívidas estaduais, mas que não avança, nem nas condições fundamentais para que os estados realizem operações financeiras sustentáveis, nem no processo de equalização das capacidades fiscais estaduais. Isso vale para o caso dos estados, dado o Propag, e, também, para o dos municípios, em escalas proporcionais.

A possibilidade de rever a problemática federativa brasileira, incluindo-se as áreas anteriores, está presente na constituição da Câmara Técnica I, em particular, na área de estruturação de sistemas nacionais de políticas públicas. Ela constitui uma tentativa de consolidação de arranjos federativos daquilo que foi estruturado em alguns setores, como na saúde (Sistema Único de Saúde – SUS) e na assistência social (Sistema Único de Assistência Social – Suas). A estruturação de uma governança tripartite entre as três instâncias governamentais das políticas públicas (sistema nacional) compreende aquilo que a literatura denomina de “arranjos federativos” (Mendes, 2013).

Os problemas associados aos sistemas nacionais de políticas públicas, porém, assumem um caráter, primeiramente, de superação de sistemas setoriais, mesmo que tripartites, para sistemas nacionais com estruturas multi ou intersetoriais, também considerados para fins de planejamento (orçamento) federal como “programas (ações) transversais”. A própria composição multifuncional e multissetorial da política da Câmara I contribui para essa perspectiva. Ainda, a superação das condições críticas fiscais e financeiras, tratadas anteriormente, envolve o comportamento das três instâncias de governo em relação às suas políticas públicas setoriais, expressas nas despesas executadas por função, também tratadas anteriormente.

O segundo aspecto relevante seria questionar a flexibilidade dos sistemas nacionais setoriais ou multissetoriais em adequar os instrumentos das políticas públicas, presentes nos programas e ações das três instâncias de governo, de acordo com as demandas heterogêneas e desiguais no território nacional. Tais demandas requerem arranjos federativos adaptados aos contextos específicos, entre as três instâncias de governo, por meio de sistemas nacionais multissetoriais de políticas públicas.

Nesse sentido, as duas primeiras áreas estão conectadas à última, na medida em que a reorganização da capacidade fiscal (equalização e transferência) e financeira

(dívida) dos estados e municípios, bem como da União, deve ser adequada às diferentes exigências socioeconômicas, com apoio em sistemas nacionais de políticas públicas multissetoriais e arranjos federativos particulares (Mendes *et al.*, 2013).

5 SISTEMA MULTISSETORIAL DE POLÍTICA PÚBLICA E TERRITÓRIO

A concepção dos esquemas de distribuição de responsabilidades e financiamento consagrados pela CF/1988 negligenciou que o território não pode ser definido por poucos aspectos, que as especificidades locais são relevantes para diagnosticar necessidades, formular programas, assim como para a própria efetividade de uma série de objetivos.

A pactuação das atribuições dos três níveis de governo em relação aos programas públicos seguiu lógicas distintas, nem sempre pautadas pelo estabelecimento de padrões de oferta de bens e serviços essenciais à proteção e promoção social das parcelas mais vulneráveis da população.

Ao longo dos mais de trinta anos posteriores à promulgação da Constituição, os estados e municípios terminaram por assumir diversas responsabilidades. Os maiores avanços foram obtidos nas áreas de saúde e educação, mediante a vinculação de recursos às despesas. No campo dos serviços de uso coletivo (como saneamento, habitação e infraestrutura), ainda persistem enormes lacunas. A oferta desses serviços – intensivos em investimento – termina sendo prejudicada por um padrão de ajuste das contas públicas que afeta despesas discricionárias e impõe restrições aos governos subnacionais para contratar operações de crédito. Além disso, as ações produzem externalidades que tendem a ultrapassar os limites administrativos dos municípios e, em alguns casos, dos próprios estados, dificultando a negociação da distribuição de custos e benefícios.

Ainda que a efetividade da prestação descentralizada de serviços – tanto em termos de custo quanto do grau de cobertura e abrangência da rede pública – dependesse de uma combinação equilibrada entre autonomia e interdependência das três esferas de governo, a reforma constitucional não previu mecanismos indutores de articulação federativa.

Historicamente, o enfrentamento dos desequilíbrios regionais encontra-se a reboque das ações federais conduzidas pelos ministérios setoriais, com base em visões particulares e parciais das questões territoriais.

Estados e municípios acabaram por assumir papel bastante discreto na condução de processos de desenvolvimento pautados por demandas das suas respectivas comunidades de base. Submetidos a um duro pacote de ajuste fiscal, assim como a medidas de controle e austeridade impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no início dos anos 2000, as unidades subnacionais não encontraram

meios para financiar investimentos com potencial transformador das realidades locais. Além do comprometimento das despesas com educação e saúde, os orçamentos estaduais e municipais precisaram ser direcionados para o funcionamento e manutenção da vida cotidiana dos territórios sob a sua administração – o que se expressa por dispêndios com segurança pública, conservação de estradas e vias públicas, iluminação e limpeza de vias urbanas.

Para Favareto, os estados e municípios emergiram como meros depositários de ações e investimentos de recorte setorial, porque os projetos levados a cabo ou induzidos pela ação federal foram (e ainda são) territorialmente cegos. O autor defende que, nos governos Lula e Dilma (2003-2016), a concepção de programas orientados à mitigação dos desequilíbrios regionais chegou a contar com esforços da burocracia federal em prol do fortalecimento de instrumentos de articulação federativa (Favareto *et al.*, 2015; Favareto e Lotta, 2017; Favareto e Safatle, 2018). Não obstante, os esforços representaram mais uma inovação retórica do que um verdadeiro processo de mudança institucional.

No período em tela, estudos dedicados a analisar as dinâmicas regionais apontam que o crescimento da economia foi acompanhado por desconcentração espacial do produto, assim como por expressivas melhoras nos indicadores de pobreza e na distribuição de renda. Nordeste, Norte e Centro-Oeste experimentaram taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) superiores às das regiões mais prósperas. Contudo, esses resultados não podem ser atribuídos a ações com um recorte regional explícito (Monteiro Neto, 2020).

As realidades socioespaciais foram impactadas por programas concebidos com base em formulações externas aos territórios-alvo – destacando-se, por exemplo, os investimentos em grandes obras de infraestrutura, a realização de eventos internacionais (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016), bem como os incentivos para a produção em larga escala de *commodities* (agrícolas e minerais).

Para a melhoria dos indicadores sociais, contribuíram uma série de políticas de abrangência nacional, como o reforço dos sistemas gratuitos de saúde e educação, incluindo a interiorização de unidades públicas de ensino técnico e superior; os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família; a valorização do salário mínimo; e os programas habitacionais, como o Minha Casa, Minha Vida.

Uma política pública federativa requer amplitude fiscal e financeira compatível com as responsabilidades dos entes governamentais na implementação das políticas públicas. Um sistema nacional de políticas públicas precisa construir arranjos federativos entre as três instâncias de governo, aptos a compatibilizar as possibilidades fiscais e financeiras e as demandas multissetoriais, que são heterogêneas no território nacional (Mendes, Linhares e Messenberg, 2014).

A Política Federativa na Câmara Técnica I apresentada pelo Conselho da Federação, apesar de avanços, padece de instrumentos e incentivos capazes de atuar diretamente sobre as causas essenciais dos problemas associados às três áreas prioritárias destacadas, como analisado anteriormente.

A estruturação de sistemas nacionais de políticas públicas, em andamento em alguns setores, depende de as três instâncias governamentais construir capacidades fiscais e financeiras sustentáveis, passando pelos incentivos adequados discutidos antes, e constituir arranjos federativos aptos a coordenar as políticas setoriais dessas instâncias de governo, para atendimento das carências socioeconômicas no país.

A equalização fiscal e a sustentabilidade da dívida, tratadas anteriormente, compreendem fatores essenciais das capacidades (restrições) fiscais e financeiras das três instâncias governamentais, para a provisão de bens e serviços públicos.

As funções públicas, sustentadas nas responsabilidades e competências constitucionais e legais das três instâncias de governo, constituem a espinha dorsal das políticas públicas setoriais. As três esferas federativas executam parcelas dos seus recursos fiscais e financeiros disponíveis para atender a todas as funções setoriais presentes no orçamento público, independentemente do nível de responsabilidade constitucional e legal associado a cada uma, restando uma carência de recursos para áreas intensivas em investimentos.

Isso não significa que, em cada função, exista um alinhamento entre as políticas públicas implementadas nos três níveis de governo. Da mesma forma, não significa que cada ente federativo consiga adequar suas capacidades fiscais e financeiras individuais frente às demandas socioeconômicas específicas associadas às escalas territoriais de atuação das suas competências e responsabilidades.

A busca da gestão e governança públicas consiste em construir políticas setoriais e estruturar planejamentos orçamentários de programas e ações capazes de fazer face, satisfatoriamente, dentro das restrições fiscais e financeiras, às demandas de grupos populacionais específicos envolvidos em problemas associados aos diversos setores de atuação pública. Por isso, a cooperação e coordenação federativa é importante.

Na medida em que essas exigências não sejam compatíveis com as restrições fiscais e financeiras dos três níveis de governo, a estratégia consiste em priorizar a alocação de recursos públicos para programas e ações destinadas ao público-alvo a ser atendido preferencialmente pelas políticas setoriais. Contudo, as demandas da sociedade são multidimensionais, envolvendo as diversas áreas ou setores da administração pública. Necessariamente, a ação pública consiste em despendar recursos fiscais e financeiros nas várias funções públicas (setores) capazes de atender às necessidades multidimensionais de diversos públicos-alvo.

O desafio de cada instância governamental é constituir uma estratégia de ação pública apta a gerar convergência entre as diversas políticas setoriais associadas aos vários públicos-alvo. O planejamento orçamentário dos entes federativos procura estruturar seus programas e suas ações setoriais de modo a enfrentar esse desafio, inclusive apresentando programas transversais ou multissetoriais, na medida em que são constatadas necessidades de convergências nas políticas e nas ações setoriais.

Cada política pública enfrenta o desafio de construir instrumentos adequados para atuar sobre as causas de determinado problema relativo a determinado público-alvo. É possível, portanto, que as três instâncias de governo estejam imbuídas em atuar sobre os mesmos problemas e os mesmos públicos-alvo. Assim, a possibilidade de uma ação conjunta dos três níveis de governo sugere um potencial maior de solução dos problemas de determinados públicos-alvo.

As lacunas da política federativa destacada neste capítulo não falham apenas em promover a equalização das capacidades fiscais e financeiras, mas falham também porque as ações prioritárias não alcançam medidas efetivas em prol da cooperação e coordenação.

Dessa forma, tem-se uma organização dentro de cada instância governamental, no sentido de coordenar a ação pública dentro de uma visão multissetorial e entre as três instâncias, para coordenar suas ações multissetoriais dentro de sistemas nacionais de políticas públicas. Os sistemas nacionais de políticas setoriais, a exemplo do que ocorre nas áreas de saúde (SUS) e assistência social (Suas), mas presentes, ainda, em várias propostas de outros setores na mesma direção, devem incorporar o caráter multissetorial e interfederativo de todas as políticas públicas.

Isso não significa um único sistema nacional de política pública, mas uma busca de compatibilização entre os diversos sistemas setoriais, para dar conta daquele caráter essencial da ação pública (multissetorial e interfederativo). Nesse sentido, o papel do território como instrumento de articulação entre os sistemas setoriais é fundamental, dada a existência de uma diversidade de situações nas diferentes capacidades dos entes federativos e demandas socioeconômicas no país.

A tendência das regras constitucionais e legais do Estado é, em geral, de aplicação uniforme para toda a população em todo o território nacional, mas com elementos jurídicos apropriados para atender a situações específicas. Da mesma maneira, as políticas públicas buscam responder às necessidades prioritárias da sociedade, em todo o país, mas adequando seus instrumentos e incentivos aos contextos socioeconômicos específicos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Agenda Federativa Prioritária, do Conselho da Federação, a Política Federativa de Fortalecimento da Gestão e da Cooperação Federativa se destaca, demonstrando lacunas quanto aos ministérios envolvidos e limitações quanto aos programas e às ações do governo federal – passíveis de adesão pelos estados e municípios –, concebidos com o objetivo de alinhar as políticas públicas setoriais nas três escalas federativas.

As três áreas dessa política federativa tratam da equalização fiscal e das transferências federais; dos sistemas nacionais de políticas públicas; e das dívidas de estados e municípios. O maior avanço da política, até o momento, resultou na LC nº 212, de 13 janeiro de 2025, que instituiu o Propag.

O programa responde ao apelo dos estados endividados, no contexto de curto prazo, mas não promove os incentivos apropriados, no longo prazo, e não gera impactos estruturais na RC, já que não recai sobre as fontes da arrecadação tributária própria dos estados, fundadas nas suas estruturas produtivas e de renda. O critério do FPE tampouco resolve o problema, tendo em vista as distorções já existentes no instrumento, provenientes de seus próprios critérios, desvirtuando e limitando o papel do fundo de equalização proposto.

Incentivos positivos para quebrar o ciclo vicioso da problemática da concentração produtiva, populacional, da pobreza e da renda no país e construir estratégias para reduzir as desigualdades sociais e territoriais pressupõem atacar as fontes (causas) principais, para uma descentralização efetiva das capacidades fiscais e financeiras dos estados e municípios.

Não se trata de extinguir os incentivos anteriores, que sinalizam para soluções emergenciais, conjunturais e de curto prazo, mas de atacar as causas estruturais das insuficientes capacidades fiscais e financeiras dos entes federativos. Trata-se tanto de melhorar a capacidade (limitada) de arrecadação própria quanto de criar instrumentos corretos para fortalecer e potencializar as fontes principais de arrecadação própria, hoje no limite inferior da escala tributária nos estados e municípios com frágil estrutura produtiva e de renda.

Assim, o Propag pode ser considerado uma renegociação legítima das dívidas estaduais, mas que não avança, nem nas condições fundamentais para que os estados realizem operações financeiras sustentáveis, nem no processo de equalização das capacidades fiscais estaduais. Isso vale para o caso dos estados, dado o programa, e vale também, proporcionalmente, para os municípios.

A estruturação de sistemas nacionais de políticas públicas, em andamento em alguns setores, está associada às questões citadas, dependendo de as três instâncias governamentais construírem bases fiscais e financeiras sustentáveis, além de arranjos

federativos capazes de coordenar as políticas setoriais das três instâncias de governo no atendimento das demandas socioeconômicas no país.

A redemocratização e a promulgação da Constituição Cidadã, em suma, foram importantes para aumentar as chances de protagonismo da pluralidade de forças sociais que compõem o território brasileiro, assim como para a universalização dos direitos sociais básicos. Através do processo eleitoral e da liberdade de expressão, foram estabelecidas normas para o aumento da transparência e dos canais de participação da sociedade civil nos assuntos de interesse coletivo. Entretanto, nem o pacto federativo resultante da reforma de 1988, nem os acontecimentos posteriores, incentivaram uma visão compartilhada de futuro entre as três esferas de governo. As restrições orçamentárias e as obrigações do dia a dia terminaram subordinando as políticas do desenvolvimento regional aos programas formulados pela União.

A retomada do diálogo intergovernamental, mediante a criação, em 2023, do Conselho da Federação, é uma sinalização positiva. Assim como o reconhecimento de que a cooperação e a articulação federativa são fundamentais para superar passivos longevos no campo do desenvolvimento. Não obstante, os programas e medidas implementados nessa direção ainda são incipientes.

Encontrar meios para fortalecimento das economias regionais e locais é o caminho mais sustentável para reduzir os desequilíbrios entre a demanda e a oferta de serviços públicos, garantir a autonomia dos entes subnacionais na arrecadação de seus próprios recursos e, ao mesmo tempo, permitir maior controle e participação das comunidades locais no processo orçamentário. Esse foi o desafio não enfrentado pelo pacto federativo introduzido pela CF/1988, e continua sendo uma questão em aberto.

Em síntese, não se trata de constituir um único sistema nacional de política pública, senão de se compatibilizarem os diversos sistemas setoriais, para que se cumpra o caráter essencial – multissetorial e interfederativo – da ação pública. Nesse sentido, o papel do território como instrumento de articulação entre os sistemas setoriais é fundamental, tendo em vista a variabilidade das capacidades dos entes federativos e das demandas socioeconômicas no país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria Especial de Assuntos Federativos. O que é: conheça o Conselho da Federação. **Gov.br**, 24 out. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/sri/pt-br/assuntos-1/SEAF/conselho-da-federacao/acesso-a-informacao/o-que-e/copy_of_o-que-e.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanço do setor público nacional 2024** – ano base 2023. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024a. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/49923>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024b. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/51542>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**. 14. ed. Brasília: MF, 2024c. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf.v5>.

FAVARETO, A. *et al.* Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, v. 1, n. 1, p. 14-46, dez. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316175104_Territorios_importam_-_bases_conceituais_para_uma_abordagem_relacional_do_desenvolvimento_das_regioes_rurais_ou_interioranas_no_Brasil.

FAVARETO, A.; LOTTA, G. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. **Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 22, n. 3, p. 11-38, set.-dez. 2017. Disponível em: <https://seer.unisc.br/index.php/redes/issue/view/444>.

FAVARETO, A; SAFATLE, A. Entrevista – da retórica à prática. **Página 22**, n. 108, p. 7-11, jun. 2018. Disponível em: <https://pagina22.com.br/wp-content/uploads/2018/06/P22-ED108-1.pdf>.

MENDES, C. C. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (ed.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. p. 199-220.

MENDES, C. C. Equalização fiscal no Brasil: distorções e proposta para o caso dos estados. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 49-58, nov. 2021.

MENDES, C. C. Equalização fiscal e socioeconômica estadual no Brasil: lições canadenses e australianas. *In*: PALOTTI, P. *et al.* **E os Estados?** Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. p. 135-168.

MENDES, C. C.; LINHARES, P. T.; MESSENBURG, R. P. Gasto público desigual e arranjo federativo regional no Brasil. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 303-328.

MONTEIRO NETO, A. (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. v. 2. Disponível em: www.ipea.gov.br.

PESSOA, M.; SANTOS, F. E. L. A. **Limites ao endividamento e sustentabilidade fiscal**: o caso dos governos estaduais. Rio de Janeiro: Ipea; set. 2016. (Texto para Discussão, n. 2232).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MENDES, C. C. Gasto público, desigualdades regionais e arranjos federativos no Brasil. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 97-98, jul.-dez. 2016.

PESSOA, M. **Evolução recente da dívida estadual**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2016. (Texto para Discussão, n. 2185).