

Seminário Desafios do Federalismo Brasileiro

Mesa 2 – A dimensão política do federalismo

Celina Souza

IESP-UERJ

Brasília, 18-19/10/2012

Os diagnósticos do federalismo brasileiro após 1988

1. Um dos pontos de veto do sistema político , afetando a governabilidade e a aprovação de reformas (“brasilianistas”)
2. Descentralização de recursos para entes subnacionais sem definição de encargos (economistas e literatura sobre federalismo fiscal)
3. Captura dos recursos e das políticas pelas elites políticas estaduais e locais (cientistas políticos)
4. Esfera federal como ator passivo (cientistas políticos)

Governabilidade e reformas

- 70 Emendas Constitucionais, a maioria modificando financiamento e gestão de políticas :
- Principais mudanças
 - Federalização da formulação
 - Maior vinculação da receita pública às políticas
 - Papel dos entes federados, com a implementação do princípio constitucional da descentralização da política social - municipalização

Captura das políticas e bloqueio da agenda do Executivo federal

- Elites políticas locais e regionais não capturaram as políticas, como parte da literatura previa – papel das regras (claras, universais e com incentivos para a participação societal)
- Avanços nos indicadores de saúde e nas taxas de matrícula escolar
- Diminuição da pobreza e da desigualdade social
- Regulamentação de alguns direitos sociais que se transformaram em políticas
- Executivo federal aprovou quase a totalidade da sua agenda

Descentralização de recursos sem distribuição de encargos

Na Constituição de 1988

Redução relativa dos recursos federais mas aumento das competências legislativas e de jurisdição do Executivo Federal

Anos 90

Redução relativa dos recursos à disposição das esferas subnacionais

Participação dos municípios na implementação das políticas sociais

1997-2012

Recomposição e aumento dos recursos à disposição das esferas subnacionais, principalmente dos municípios

Consolidação do papel dos municípios como principais implementadores das políticas sociais

O debate nas federações

- O debate nos países federais:
 - como governos autônomos mas interdependentes negociam para definir preferências nacionais, alocar responsabilidades e resolver problemas comuns
- O debate no Brasil:
 - como desenhar e implementar políticas públicas nacionais em uma federação com alta desigualdade regional e social, acirrada competição regional, poucos mecanismos de cooperação formal e informal e recursos públicos concentrados no centro
 - como desenhar, implementar e mudar políticas com alto grau de constitucionalização
 - papel dos entes federados nas políticas públicas

Contribuição da da Ciência Política

- Distribuição de responsabilidades e recursos em uma federação - tensões inerentes.
- Entender quem “controla” a política (e não quem deveria controlá-la), como “controla”, como financia e suas consequências é tão ou mais importante quanto o conteúdo da própria política.

Como analisar o federalismo na prática?

- Federalismo centralizado ou descentralizado?
 - Políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso
 - Restrições constitucionais à autonomia das esferas subnacionais para legislar sobre políticas, também limitadas pelo Judiciário
 - Poucas competências constitucionais exclusivas alocadas às esferas subnacionais
 - Movimentos de fluxos e refluxos na partilha de recursos
 - Papel indutor do Executivo federal nas políticas públicas
 - Políticas com incentivos para gerar a adesão dos entes subnacionais

Tensões e desafios políticos: Federalismo

- Se as regras que relativas à distribuição do poder político entre as unidades da Federação parecem estáveis e não são objeto de tensão, isso contrasta com outras tensões:
 - Federação com grande desigualdade inter e intra-regional
 - Relação direta entre o governo federal e os municípios decorrente da descentralização das políticas sociais, limitando o papel político e decisório dos governos estaduais
 - Concentração de recursos no “centro”

Tensões e desafios políticos: Política fiscal

- Receitas e despesas das três esferas vinculadas a políticas decididas no “centro”,
- afetando a autonomia dos governos subnacionais para aplicar seus próprios impostos e definir suas políticas preferenciais

Tensões e desafios políticos: Distribuição da Receita Tributária

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Total
1960	59,44	34,75	5,81	100,00
1980	68,16	23,27	8,57	100,00
1988	60,09	26,61	13,30	100,00
2006	57,20	25,38	17,42	100,00
2010	57,10	24,60	18,30	100,00

Tensões e desafios políticos: Distribuição de Competências nas Políticas Públicas

- Competência legislativa concentrada na esfera federal
- Coordenação federal das políticas
- Poucos mecanismos de cooperação intergovernamentais, tanto vertical como horizontal, coibindo a criação de canais de negociação que diminuam a competição entre os entes federados

Tensões e desafios políticos: Sustentabilidade

- Pouca sustentabilidade das políticas nas esferas subnacionais pela dependência de recursos e da iniciativa federal
- Políticas públicas aprovadas por emendas constitucionais datadas
- Pouca participação e iniciativa dos estados

Tensões e desafios políticos: Municipalização

Vantagens

- país de dimensão continental
- atende ao requisito do federalismo de incorporar a diversidade
- existência de experiências anteriores

Desvantagens

- heterogeneidade - capacidade financeira, técnica, gerencial das esferas municipais
- limita a adoção de outras políticas mais próximas das preferências dos que foram eleitos

Tensões e desafios políticos: Constitucionalização

Vantagens

- Induz as esferas subnacionais a assumirem políticas consideradas prioritárias pelo sistema político nacional
- Não deixa decisões sobre questões fundamentais ao sabor dos eleitores e do sistema político local

Desvantagens

- Alta complexidade da ação coletiva - mudar políticas requer emendas constitucionais
- Reduz autonomia decisória das esferas subnacionais

Estados, o elo perdido?

- Recursos financeiros
- Princípio da hierarquia
- Atomização de ações
- “Laboratórios de democracia”
- Poucas políticas “bottom-up”

Por que incorporar os estados?

- Recursos orçamentários federais “engessados” pelas vinculações da receita
- O debate despesas de custeio x investimento
- Custo da burocracia federal
- Custos do controle
- Custos de transação (controladores não dispõem de plena informação para tomarem decisões)

Argumento I

Em um país federal, de dimensão continental e alta desigualdade, a liderança federal e a participação de todos os entes governamentais nas políticas públicas é crucial **na fase inicial** do desenho da política (paradoxo da descentralização) mas

Para que haja expansão das políticas públicas, especialmente das sociais, e avanços na qualidade da provisão, os estados poderiam desempenhar papel de coordenação?

Argumento II

- Soluções para os principais problemas que afetam a distribuição de poder entre os entes federados dependem menos do desenho constitucional do federalismo e das instituições que o modelam do que
 - do encaminhamento de conflitos políticos (velhos e novos)
 - da redefinição da distribuição de recursos tributários, tema do federalismo fiscal

Síntese

- Estados e municípios possuem autonomia administrativa considerável, responsabilidades pela implementação de políticas aprovadas na esfera federal e recursos públicos poucas vezes concedidos pelas constituições anteriores, em particular para os municípios, e superior a outros países em desenvolvimento.
- Estados coletam o maior imposto em volume de arrecadação e municípios legislam sobre o uso do solo.
- Governos subnacionais não são meros reprodutores das políticas federalizadas
- Por isso,
 - O federalismo brasileiro não se adapta a rótulos. Sistema complexo de equilíbrio de poder embora com a prevalência do poder decisório da esfera federal sobre políticas,
 - Os desafios não são poucos, pequenos nem triviais