

O Federalismo no Brasil: pesquisas, estudos e reflexões do Ipea

Constantino Cronemberger Mendes*

1 INTRODUÇÃO

O federalismo é uma estrutura de Estado ou de governo organizada em uma divisão administrativa do poder político, constitucionalmente definida, atuando de forma autônoma em diferentes níveis ou escalas territoriais, preservando a unidade constitutiva de uma nação soberana. O modelo ou sistema federativo adotado em cada país apresenta especificidades no que se refere aos processos complexos de descentralização e centralização dos poderes governamentais entre as esferas federativas, capazes de integrar populações e regiões heterogêneas no território nacional. No caso do Brasil, o equilíbrio federativo é particularmente tensionado pela necessidade do enfrentamento das desigualdades sociais e regionais, historicamente profundas e persistentes. O federalismo brasileiro carece, ainda, de um acordo ou pacto entre os entes federativos – União, estados e municípios – no qual mecanismos de coordenação e cooperação federativa sejam capazes de conduzir o país ao desenvolvimento sustentável. Trata-se, ademais, de um tema central na discussão sobre a construção de um Estado republicano e democrático.

O tema do federalismo também tem estado presente na agenda de trabalho do Ipea. Recentemente, como forma de dar maior amplitude e densidade aos estudos sobre o tema, via Portaria nº 84, de 14 de março de 2012, o instituto criou o Grupo de Trabalho de Estudos do Federalismo, composto por membros de todas as suas diretorias. Um levantamento preliminar contou um conjunto de, pelo menos, 27 projetos em desenvolvimento nas várias diretorias, ligados a este tema. Isto demonstra não só a sua relevância, mas também o fato de o tema ser considerado um elemento subjacente a inúmeros problemas associados à efetividade das políticas públicas nacionais, nas diversas áreas cobertas pela sua estrutura institucional.

2 LINHAS DE PESQUISAS EM ANDAMENTO NO IPEA

Entre as diversas linhas de pesquisa em andamento nas diretorias do Ipea, destacam-se as propostas metodológicas e analíticas dos processos de criação de novos estados e municípios no país e sobre os fundos de participação de estados (FPEs) e municípios (FPMs); a recuperação da história do federalismo brasileiro; a montagem e a manutenção de banco de dados fiscais municipais; os estudos sobre as regiões e as governanças metropolitanas; as análises sobre o papel dos estados na estrutura federativa nacional; entre outros.

Cabe aqui destacar a contribuição particular que a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) tem dado ao debate, enfocando o federalismo, primordialmente, como objeto fundamental para análise e compreensão de como as diversas

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

formas possíveis de arranjos institucionais, de cooperação e coordenação entre União, estados e municípios contribuem para o desenvolvimento brasileiro. As pesquisas que estão sendo conduzidas na Diest foram reunidas no Projeto Cooperação e Coordenação Federativa e estão focadas em, pelo menos, cinco componentes: *i)* avaliação de experiências internacionais; *ii)* avaliação de arranjos federativos em contextos de heterogeneidade e desigualdade territorial; *iii)* análise sobre a cooperação e coordenação federativa em áreas de grandes investimentos; *iv)* assessoramento ao Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo; e *v)* apoio técnico para a VI Conferência Mundial sobre Federalismo (CMF).

A preocupação do Ipea em refletir, se posicionar e dar subsídios sobre o papel do sistema federativo para o desenvolvimento nacional está em sintonia com o interesse de diversos outros órgãos e instituições, nacionais e internacionais, que se debruçam sobre o mesmo tema. Pode-se afirmar que está em construção e consolidação no país uma rede de especialistas e autoridades, ligados a organismos governamentais e não governamentais, capaz de debater e oferecer contribuições relevantes para o aprimoramento da organização federativa brasileira.

Entre os diversos órgãos presentes nessa rede, se sobressaem, em nível nacional, a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) – vinculada à Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência da República – e o Comitê de Articulação Federativa (CAF), criado pelo Decreto nº 6.181, de 2007. A SAF é o organismo governamental que coordena o Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos (Decreto nº 6005, de 25 de dezembro de 2006), composto por diversos órgãos da esfera federal. O CAF é uma instância de diálogo entre a União e os municípios brasileiros, no âmbito da SRI. Além do ministro de Estado das Relações Institucionais, que preside o comitê, participam do CAF autoridades de vários ministérios – cujas políticas têm maior impacto no âmbito municipal – e de diversas entidades de representação de municípios: Associação Brasileira de Municípios (ABM), Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e Confederação Nacional de Municípios (CNM).

No âmbito internacional, o Fórum das Federações, com sede no Canadá, é um exemplo de organismo não governamental que conta com o apoio dos países que adotam o sistema federativo de governo no mundo. Importa observar que o Ipea – e a Diest, especificamente – está representado e se faz parceiro, por meio de acordos de cooperação técnica e outros canais de trabalhos conjuntos, com essas referidas instituições e outras em busca do objetivo comum de debater e aprimorar o modelo federativo brasileiro.

3 LIVRO *FEDERALISMO À BRASILEIRA: QUESTÕES PARA DISCUSSÃO*

Um primeiro produto do esforço de trabalho coletivo dentro da Diest e do Ipea é o livro sobre o federalismo, em vias de ser lançado, que traz uma base inicial para a discussão sobre vários problemas e desafios a serem trabalhados e enfrentados, com propostas nesta área, para os próximos dois anos, considerando-se apenas a programação de atividades previstas e estabelecidas no Plano de Trabalho Bianual (2012-2013) do Ipea e da Diest.

Esse primeiro livro, sob o título *Federalismo à brasileira: questões para discussão*, compreende três seções e vários capítulos com estudos cobrindo diferentes aspectos, métodos, resultados de análise e proposições sobre a questão federativa brasileira. A primeira seção, intitulada *Federalismo e políticas públicas*, traça a trajetória das políticas públicas no federalismo brasileiro, enfatizando o contraste entre: de um lado, as competências conferidas aos municípios, advindas do modelo institucional

inaugurado pela Constituição promulgada em 1988; e de outro, as atribuições crescentes assumidas pelos entes locais em função do aprofundamento da descentralização da maior parte das políticas nacionais (Ipea, 2012).

A análise realizada oferece um quadro geral de compreensão do arranjo institucional do federalismo brasileiro, identificando alguns pontos de estrangulamento e as possíveis alternativas de aprimoramento da gestão de políticas públicas. Diferentes mecanismos são apresentados para este fim: os novos arranjos institucionais voltados a aprimorar as relações federativas; as políticas nacionais, com definição de parâmetros comuns (objetivos, público-alvo, tipo de ações envolvidas, regras de transparência e controle); os instrumentos de incentivo; e a estruturação de sistemas de indicadores municipais e de processos sistemáticos de avaliação. Alguns instrumentos de gestão pública federal são recomendados, como o uso de modelos lógicos dos programas enquanto ferramenta de planejamento estratégico para associar objetivos a processos de implementação, identificando pontos críticos.

A segunda seção, *Federalismo e território*, compreende uma análise sobre a relação entre a questão federativa brasileira e as questões urbana (metropolitana) e regional. Evidências são apresentadas para demonstrar que, ao longo dos últimos cinquenta anos de política regional brasileira voltada para o desenvolvimento do Nordeste, houve uma paulatina perda de nexos e identidades entre objetivos e os seus correspondentes meios e instrumentos de ação. Se no passado (dos anos 1960 aos anos 1980) existia um controle do planejamento regional na esfera federal, hoje ele precisa ser compartilhado entre os vários níveis federativos (União, estados e municípios), em função, especialmente, do novo sistema ou modelo federativo, adotado a partir da Constituição Federal (CF) de 1988. Em suma, trata-se de considerar os arranjos federativos como mecanismos centrais para ações públicas cooperativas ou compartilhadas capazes de reduzir a grande desigualdade e heterogeneidade estrutural da região, em particular, e do país (Ipea, 2012).

A análise da metropolização institucional vivida no Brasil a partir da promulgação da CF de 1988 busca apontar os desafios e as perspectivas relativos à organização desses territórios. A lógica e a dinâmica da metropolização sobrepõem-se à estrutura e à organização político-administrativa de planejamento e gestão do território. A transferência da competência de criação e gestão das metrópoles para o nível estadual de governo, coincidindo com o enfraquecimento desta esfera de poder, leva à criação de diferentes formatos institucionais para as regiões metropolitanas (RMs) no país. O documento sugere que a gestão metropolitana, com todas suas ambivalências e paradoxos, passe a depender – fundamentalmente – da cooperação de entes municipais pouco estimulados ao estabelecimento de soluções cooperativas e pouco habituados a estas práticas.

Por fim, a terceira seção, *Federalismo fiscal: os critérios para a repartição do Fundo de Participação dos Estados (FPE)*, traz um panorama geral da teoria econômica do federalismo fiscal, mostrando algumas das implicações para as unidades subnacionais das distorções e ineficiências do federalismo na ausência de mecanismos apropriados. Distorções e tensões do federalismo brasileiro são discutidas por meio do debate sobre os critérios de repartição do FPE, analisando-se aspectos teóricos e empíricos que deveriam ser considerados para uma adequada partilha dos seus recursos. Neste sentido, a teoria econômica do bem-estar é usada para fundamentar o cálculo de qual seria a repartição do FPE que maximizaria uma função de bem-estar social para diversos graus de aversão da sociedade à desigualdade. O método é inovador por considerar não somente a pobreza e a desigualdade entre as Unidades da Federação

(UFs), mas também as disparidades internas dos estados. Outro mecanismo inovador proposto é o de equalização (parcial) das receitas estaduais, garantindo mais recursos aos estados com menor base tributária (Ipea, 2012).

Várias outras recomendações para a montagem dos critérios de repartição são propostas e discutidas, conforme descrito a seguir.

- 1) Desenho flexível das transferências, a fim de permitir possíveis alterações futuras na capacidade de arrecadação das UFs.
- 2) Existência de uma regra de transição para os estados que tiverem perdas significativas em suas receitas.
- 3) Regras que não criem desincentivo à arrecadação tributária própria.
- 4) Uma regra básica segundo a qual recebe mais recursos quem tem menor receita *per capita*.

Simulações de vários critérios propostos esclarecem os possíveis ganhos e perdas para cada estado. Além disso, as principais distorções das propostas são discutidas e comparadas.

4 CONCLUSÃO

Portanto, a Diest e o Ipea oferecem, por meio deste primeiro livro, das diversas linhas de pesquisas em andamento e dos vários acordos de cooperação técnica e das redes interinstitucionais em desenvolvimento, uma promissora fonte de debate, alimentada pela produção esperada de análises e propostas que podem servir como referências importantes para o acompanhamento e o aprimoramento das políticas públicas no contexto do modelo federativo brasileiro, em prol do desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIA

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. No prelo.