Texto para Discussão

2306

Brasília, maio de 2017

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL: DINÂMICAS, IMPASSES E CONSENSOS ATUAIS (REVELADOS POR GESTORES PÚBLICOS ESTADUAIS)

Aristides Monteiro Neto
Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientas (Dirur) do Ipea.

Ricardo Ismael
Professor doutor de ciência política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e bolsista no Ipea.

Eduiges Romanatto
Coordenador de pesquisa no Instituto Mauro Borges da Secretaria Estadual de Gestão e Planejamento, (Segplan-GO).

Elmer Nascimento Matos
Professor de economia no Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

Tomás Pinheiro Fiori
Coordenador de pesquisa na Fundação de Economia e Estatística (FEE) da Secretaria Estadual de Planejamento do Rio Grande do Sul.

Walter Marcos Birkner
Professor de ciência política da Universidade do Contestado (UnC) em Santa Catarina.

Este texto traz à luz um conjunto de entrevistas realizadas junto a gestores públicos lotados, preferencialmente, na área de planejamento e gestão em governos estaduais de Sergipe, Goiás, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, entre janeiro e junho de 2013. As entrevistas tiveram o objetivo de captar e compreender visões correntes sobre as relações federativas estabelecidas entre governos estaduais e demais esferas de governo no país.

O documento disponibiliza para o público interessado em políticas públicas e/ou especializado na temática do federalismo o esforço de elaboração do questionário com perguntas e questões consideradas relevantes para o entendimento das relações intergovernamentais brasileiras, bem como as respostas dos entrevistados aos questionários.

Como parte integrante do projeto O que podem os governos estaduais no Brasil: trajetórias de desenvolvimento comparadas em realização na Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur), a apropriação, por meio de entrevistas diretas a atores públicos estaduais relevantes, sobre características institucionais, pontos de vista, elementos de crise, ruptura e êxito, bem como apreciações sobre as pactuações e negociações possíveis entre entes federados, destinou-se a descortinar e contrastar elementos sobre dinâmicas, impasses e consensos presentes em estudos recentes sobre o federalismo brasileiro.

Neste projeto de pesquisa, um veio de explicação para as relações federativas está na aplicação do conceito de capacidades governativas estaduais "entendidas como o conjunto de elementos que possibilitam aos governos orientar o desenvolvimento em seus territórios" (Monteiro Neto, 2014). As capacidades governativas envolvem duas dimensões de análise consideradas relevantes. A primeira delas, das capacidades econômico-fiscais, corresponde à dimensão definida pela fiscalidade dos governos estaduais e se debruça sobre os aspectos da capacidade de tributação, arrecadação, recebimento de rendas por meio de transferências fiscais do sistema de partilha de recursos e pela capacidade de realização de gasto público seja o gasto corrente seja o do investimento.

A segunda perspectiva refere-se às capacidades político-institucionais compreendidas pelos instrumentos, recursos e estratégias institucionais, políticos, humanos necessários para o desenho, o planejamento, a execução e a coordenação de políticas públicas. Da interação dessas duas dimensões entende-se que os governos estaduais sejam capazes de – caso tenham, construam,

ou ponham em ação capacidades governativas ou também chamadas "capacidades estatais" – não apenas mudar o nível ou o ritmo da atividade econômica ou do gasto público, porém, mais substantivamente, de usar suas capacidades para produzir e/ou orientar o modelo de desenvolvimento político-socioeconômico a partir de uma estratégia e de uma visão de médio e longo prazos pré-definida.

Assumir a importância e centralidade de "capacidades governativas" em sentido amplo é, neste estudo, uma maneira de apropriar-se da tese, crescentemente defendida por muitos especialistas e estudiosos do federalismo, de que "as instituições importam" para a compreensão dos formatos, características, evolução e crises das formas de associação federativa de governo. Na literatura internacional, esta visão crucial para as instituições está cada vez mais problematizada, entre outros, em estudos organizados por Gibson (2004) para a América Latina, em especial, os textos de Samuel e Mainwaring (2004) para o caso brasileiro e Diaz-Cayeros (2004) com análise do caso mexicano. Os dois artigos apresentam contribuições para o entendimento do federalismo como sendo influenciados e definidos por um conjunto de regras institucionais que vão desde os partidos políticos, passando pelo poder político dos governadores na coalizão partidária e até mesmo a maneira como se distribuem as funções do Executivo entre os entes da Federação.

No Brasil, Arretche (2015; 2012), Ismael (2014), Brandão (2014) e Prado (2012; 2003), entre outros, fazem reflexões relevantes sobre o tema. São autores que, para além da dimensão federativa das análises, incorporam a dimensão específica do caso brasileiro relativa ao elevado desnível de desenvolvimento territorial como elemento de crucial relevância para a dinâmica de descentralização do nosso federalismo. Tem sido objeto de fortes considerações dos estudos mais recentes do federalismo brasileiro o reconhecimento dos esforços de montagem de um sistema nacional de transferências de renda para pessoas e regiões mais pobres, com base nos esforços de universalização do sistema de bem-estar social (educação, saúde e assistência social), sem que, contudo, ainda se persiga adequadamente a equalização das receitas tributárias por habitante. Desse modo, tem sido tarefa do federalismo brasileiro a construção de um aparato institucional, com atribuições específicas para as várias esferas de governo, devotado à resolução do sistema universal de bem-estar social.

Em face deste quadro de moldura institucional, as entrevistas realizadas buscaram interrogar gestores públicos estaduais sobre a intencionalidade, o propósito e o resultado das ações e relações cotidianamente por eles empreendidas em face desse referencial teórico das capacidades governativas existentes nas Unidades da Federação (UFs) onde atuam.

SUMÁRIO EXECUTIVO