TEXTO PARA DISCUSSÃO

1907

Rio de Janeiro, dezembro de 2013

SUMÁRIO EXECUTIVO

GOVERNOS ESTADUAIS NO AMBIENTE FEDERATIVO INAUGURADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DE UMA ATUAÇÃO CONSTRANGIDA

Ricardo Ismael

Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e diretor do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

O objetivo deste artigo é discutir os aspectos políticos e institucionais envolvidos na evolução das capacidades governativas estaduais no período de 1990 a 2010, especialmente nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), procurando identificar as restrições a que foram submetidos.

É importante lembrar, inicialmente, que a experiência federativa brasileira foi marcada, a partir dos anos 1990, pela predominância de um federalismo competitivo-cooperativo, o qual se origina no texto constitucional nacional e se alimenta no próprio processo político envolvendo a União e os estados da Federação. Verifica-se a presença simultânea de cooperação (resultante das transferências constitucionais obrigatórias da União para os estados, municípios e regiões) e de competição (derivada da descentralização político-financeira ocorrida na direção de estados e municípios).

O pensamento social brasileiro, especialmente na abordagem pioneira de Celso Furtado, mostrou que o federalismo no Brasil haveria de assumir características próprias, muito mais dependentes das iniciativas do governo federal, em razão das desigualdades econômicas e sociais entre suas unidades constitutivas. Os números mais recentes sobre a concentração espacial da economia brasileira não desmentem esse antigo diagnóstico. De alguma maneira ainda precisamos responder a seguinte questão: qual é o modelo de federalismo cooperativo que devemos perseguir?

A evolução da relação entre o governo federal e os governos estaduais, no contexto da redemocratização brasileira, mostra um período inicial, nos anos 1980, no qual os governadores estão politicamente mais fortes, e um momento posterior, nos anos 1990 e 2000, caracterizado por restrições na atuação dos governos estaduais, na medida em que o governo federal ganhou legitimidade no processo político-eleitoral, estabeleceu uma base política aliada estável no Congresso Nacional, avançou na direção de maior controle sobre as finanças públicas subnacionais e ampliou seus poderes na produção de políticas públicas.

Quanto ao governo Fernando Henrique, pode-se dizer que a racionalidade da política econômica e as características do ajuste fiscal em curso na época favoreceram o fortalecimento do governo federal em detrimento dos governos estaduais. Sem poder de veto no Congresso Nacional, sem um fórum nacional relevante, brigando entre si na busca por novos empreendimentos privados e submetidos a restrições de gastos impostas pelo poder central, os governadores perderam peso político no ambiente federativo dos anos 1990.

No governo Luiz Inácio Lula da Silva não foram revogados os controles das finanças públicas estaduais definidos no governo anterior e nem abortadas as matérias legislativas aprovadas no Congresso Nacional contrariamente aos interesses subnacionais. Entretanto, essa não seria a marca do novo governo, que procurou progressivamente ocupar lugar de destaque na produção de políticas públicas, como aquelas voltadas para a redução da pobreza, elevação do salário mínimo (SM), redução do desemprego, expansão do consumo popular e obras de infraestrutura. Nesse cenário de centralização das iniciativas políticas no território

SUMEX.indd 1 05/12/2013 12:33:36

nacional, no qual os poderes da União são numerosos e imprecisos, resta aos governos estaduais disputarem a condição de parceiros preferenciais, mas sem a pretensão de romper as condições que limitam sua própria atuação.

A opção por uma ação mais seletiva do governo federal nos próximos anos e um papel mais efetivo dos governos estaduais na produção de políticas públicas dependem da disposição de ambas as partes e da capacidade do Congresso Nacional de definir os contornos desse federalismo. As capacidades governativas estaduais devem ser fortalecidas, para que os estados possam assumir mais responsabilidades na produção de políticas públicas, sem que isso signifique que a União deva perder, em meio a outras atribuições intransferíveis, seu papel de reduzir as desigualdades econômicas e sociais entre as unidades subnacionais, aspecto que ainda permanece como um dos nossos principais desafios.