

## Entrevista: Celina Souza

# Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa a partir da Constituição de 1988

por Marco Acco\*

A avaliação é da pesquisadora em federalismo Celina Souza, que traz um panorama histórico do sistema federalista brasileiro. Ela defende a reinserção dos estados no processo federativo, tensionado por natureza, e exalta a evolução da burocracia federal no desenvolvimento de políticas públicas.

Uma das principais autoridades brasileiras em federalismo e em arranjos institucionais intergovernamentais para



a construção e execução de políticas públicas, a pesquisadora Celina Souza, em entrevista à ENAP, falou da história, do conceito e do momento do federalismo brasileiro. Em sua análise da estrutura desse sistema político, ela faz um alerta: “Os estados estão se constituindo no elo perdido da cadeia federativa. Eles não sabem muito bem qual é o seu papel, têm sérias restrições do ponto de vista de recursos públicos e têm que alocar 13% de toda a receita líquida corrente ao pagamento da negociação do débito com a União. Enfim, estão restringidos de todas as maneiras.

Proporcionalmente, os municípios têm tido ganhos relativos muito maiores do que os dos estados.” Para ela, a relação direta entre o governo federal e os municípios, decorrente da descentralização das políticas sociais, limita o papel político e decisório dos governos estaduais, que não estruturaram sua burocracia.

A professora Celina Souza possui graduação em direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestrado em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e doutorado em Ciência Política pela *London School of Economics and Political Science* – título obtido em 1995. No âmbito dos estudos sobre Estado e governo, a professora tem se destacado, ao longo de sua trajetória acadêmica e laboral, nos temas do federalismo e federalismo fiscal, descentralização, governos subnacionais e políticas públicas. Celina Souza também é autora de dezenas de publicações entre livros, artigos e capítulos de livros. Celina Souza lecionou na Universidade Federal da Bahia (UFBA), na Universidade de São Paulo e atualmente integra o Conselho Honorário do *Instituto Federal De Gobierno* (Universidad Católica de Córdoba, Argentina). Também é pesquisadora do Centro de Recursos Humanos (CRH) do Brasil, além de membro do Comitê Acadêmico da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). A professora Celina esteve na ENAP, em setembro de 2011, quando ministrou palestra sobre “Federalismo e Políticas Públicas” aos alunos do Curso de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

**RSP:** *A partir de sua trajetória acadêmica e profissional, a senhora poderia explicar o porquê de o tema “federalismo” ter se tornado tão importante na sua agenda de pesquisa?*

**Celina Souza:** O tema do federalismo é algo que, por mais que tenha mudado ao longo do tempo o meu interesse por disciplinas diferentes e, concomitantemente, correlatas, em cada uma delas, eu sempre o segui e sigo até hoje. Muitas vezes me pergunto por que, e a resposta é basicamente a importância dos professores que eu tive. Então, quando fiz a graduação em Direito, tive ótimos professores de direitos constitucional, administrativo e tributário. Depois, quando fiz o mestrado na FGV – bastante tempo depois, porque eu achei que queria uma carreira de servidora pública e nela permaneci por algum tempo –, quem me orientou foi professor Diogo Lordeno de Melo, que faleceu há algum tempo, e a coorientadora foi a especialista Ana Maria Brasileiro. Ambos tinham tanto o recorte da administração pública em suas preocupações de pesquisas e de trabalhos acadêmicos quanto o recorte do federalismo. Daí, fui seguindo. Foi uma coisa que eu sempre gostei de ter feito e crédito essa escolha aos bons professores que tive nessas áreas.

**RSP:** *A senhora dedicou também muita atenção ao processo de descentralização implementado pela Constituição de 1988, sendo, inclusive, uma das principais vozes a apontar o papel dos grupos de pressão municipalistas atuando, junto ao Congresso Nacional, para adoção de medidas nessa direção. Esse é um aspecto que, de acordo com seus estudos, demonstraria o caráter primordialmente político do processo de descentralização ocorrido no Brasil, e não puramente administrativo, como verificado em outros países em desenvolvimento. Suas pesquisas também destacam uma série de avanços produzidos nesse processo de descentralização, ao passo que apontam alguns aspectos de permanência da centralização. Após cerca de duas décadas da promulgação da Constituição de 1988 e considerando-se novos impulsos rumo à municipalização verificados no final dos*

*anos 1990, o quanto evoluiu o processo de descentralização e que agendas a senhora considera mais relevantes para um novo avanço necessário nesse processo de descentralização? Por outro lado, há necessidade de recentralizar alguma agenda?*

**Celina Souza:** Os municípios foram os grandes vencedores da cadeia federativa durante o processo da Constituinte e com a promulgação da Constituição de 1988 – isso foi algo que descobri ao longo da coleta de dados da minha tese de doutorado. Naquele momento, havia a seguinte premissa: “os governadores são os poderosos da Federação brasileira, os governadores conseguem tudo”. De fato, do ponto de vista político, os governadores tinham, à época, legitimidade grande por terem sido os primeiros cargos executivos eleitos. Nós vivíamos com um presidente – José Sarney, na ocasião – que, na realidade, era um vice-presidente, ou seja, não se esperava que Sarney fosse o presidente da República. Além disso, os governadores iniciaram todo o processo da mobilização popular para o movimento das “Diretas Já”. Então, eles chegaram à Constituinte com tal legitimidade, que parecia que eles conseguiriam o que fosse de sua agenda. No entanto, quando eu comecei a mergulhar nos anais da Constituinte (das comissões e das subcomissões), ficou claro que, efetivamente, os governos estaduais chegaram com muita força e conseguiram, naquele primeiro momento, retirar uma série de recursos da União, mudando o sistema do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), por exemplo. Com isso, aumentaram o percentual de participação dos municípios e dos estados ao longo do tempo. Entretanto, a cada etapa nova do processo, os governos estaduais perdiam alguma coisa enquanto os municípios só ganhavam. Considerando

que, naquele momento, o país tinha uma agenda congestionada de problemas sociais e econômicos, nós chegamos a 1986 – quando a Constituinte foi formada – com uma agenda nacional de problemas que imaginávamos que nunca conseguiríamos enfrentar. Havia também aqueles que imaginavam que a Constituição faria um milagre e resolveria todos os problemas no dia em que fosse promulgada. Logo, um enorme paradoxo (muito interessante para o meu trabalho de tese) foi entender porque um país com a agenda repleta de problemas nacionais decidiu descentralizar para os municípios. Sendo assim, a tese de que os governadores saíram fortalecidos com a Constituição de 1988 não foi comprovada. Uma fase muito interessante a ser observada é a que registra como o

---

***“... a Federação brasileira não se submete a rótulos, no sentido de ela ser centralizada ou descentralizada. Nesse ponto, o meu argumento principal é o de que o Brasil é muito desigual.”***

---

sistema político respondeu ao problema da inflação, a partir de meados dos anos 1990. De início, o Poder Executivo conseguiu passar várias emendas constitucionais, reduzindo os recursos de estados e municípios. Em seguida, quando a estabilidade econômica foi alcançada, começaram a recompor os recursos municipais mais rapidamente do que os das esferas estaduais. Portanto, os estados estão se constituindo no elo perdido da cadeia federativa. Eles não sabem muito bem qual é o seu papel,

têm sérias restrições do ponto de vista de recursos públicos e têm que alocar 13% de toda a receita líquida corrente ao pagamento da negociação do débito com a União. Enfim, estão restringidos de todas as maneiras. Proporcionalmente, os municípios têm tido ganhos relativos muito maiores que os dos estados. Eu sempre digo que a Federação brasileira não se submete a rótulos, no sentido de ela ser centralizada ou descentralizada. Nesse ponto, o meu argumento principal é o de que o Brasil é muito desigual. Nós temos questões de desigualdade regional, intrarregional e social muito graves. Dessa forma, faz todo sentido o processo de formulação de políticas públicas para enfrentar essas questões. Mas, na implementação dessas políticas, está faltando o papel dos estados, que poderiam substituir a União no papel de coordenação dessas políticas. Não precisamos centralizar mais a coordenação de políticas, mas, ao mesmo tempo, precisaremos de centralização na formulação de políticas.

---

***“A equalização fiscal sempre será explosiva, especialmente na Federação brasileira. (...) a distribuição de recursos entre as esferas de governo (...) continua sendo uma agenda delicada.”***

---

**RSP:** *Um dos temas mais importantes nessa agenda federativa consiste exatamente no modo como as diferentes agendas de políticas públicas (saúde, educação, habitação, saneamento etc.) são efetivadas de acordo com diferentes regras federativas.*

*Qual a sua avaliação desse contexto e quais as agendas de políticas públicas que a senhora considera de maior dificuldade para implementação com base em procedimentos pactuados, considerando as diferenças setoriais?*

**Celina Souza:** Eu acredito que a questão na Ciência Política do federalismo é a seguinte: este sempre será um sistema sem contenções, e isso é o desafio. Diferentemente de outros sistemas, como a democracia, os sistemas partidário e eleitoral vão se consolidando, a menos que haja ruptura. Já o federalismo, que integra o chamado sistema político, é o contrário: ele estará sempre em mutação e tensionado, seja porque o papel dos entes federados muda, seja porque a situação macroeconômica muda. Quando há incentivo financeiro, a pactuação é mais fácil e isso é absolutamente racional. Para nós, da ciência política, tensão é algo que faz parte.

**RSP:** *Outro tema especialmente tenso é a questão da partilha fiscal entre os entes federados, que sempre enervam os ânimos, como os casos recentes da regulamentação da Emenda nº 29 e a disputa em torno da partilha dos royalties da camada Pré-sal. Em sua avaliação, estamos avançando ou retrocedendo? Essa é uma agenda com definição explosiva e sem solução ou há espaço para critérios mais racionais para a definição da partilha de recursos gerais e setoriais entre os entes federativos?*

**Celina Souza:** Eu diria que estamos avançando consideravelmente bem nessa partilha com, obviamente, algumas exceções. A equalização fiscal sempre será explosiva, especialmente na Federação brasileira. Isto é, a distribuição de recursos entre as esferas de governo, a partir de critérios como população, renda *per capita* etc., continua sendo uma agenda delicada. A distribuição equânime dos recursos públicos sempre foi o desejo do constituinte brasileiro, que colocou em nossa

---

**“O Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que a partilha de estado e município tem que ser revista. O prazo é dezembro de 2012, e, para essa emenda, será difícil encontrar uma saída.”**

---

Constituição o objetivo da diminuição da desigualdade regional. Da mesma forma, nós sempre olhamos, por exemplo, para federações como o Canadá, a Suíça e a Alemanha, que têm mecanismos fortíssimos de equalização fiscal; onde regiões ou estados mais ricos recompensam os mais pobres. Por mais que saibamos a origem do federalismo, a experiência prática de federação foi a dos Estados Unidos, que é a do “salve-se quem puder”. É o lugar em que mais há guerra fiscal; os municípios competem, por exemplo, para receber presídios, porque esses trazem benefícios. Por fim, sempre haverá essa tensão. Logo, foi feito na Constituinte – e, posteriormente, nas emendas constitucionais – o acordo possível. É um equívoco pensar que a questão dos *royalties* do Pré-sal será discutida e a distribuição, tranquila. Não será, mas já avançamos muito mais que no início.

Nós, que tínhamos o modelo tradicional de ‘quem produz recebe os *royalties*’, tentamos sair disso com o modelo da Noruega, que distribui por função. Só que a Noruega é um país unitário, e esse modelo não nos permitiria achar que uma parte significativa dos *royalties* do Pré-sal não será destinada para os estados e os municípios produtores. Contudo, diante do que estava, avançamos consideravelmente.

Na Emenda nº 29, o problema é saber o quanto a União está disposta a colocar da sua cota-parte, porque ela [a União] tem burlado o que a legislação diz que deveria ser aplicado – e os estados também têm se valido de tal expediente. Os municípios, entretanto, não têm como burlar representarem 15% dessa receita.

O Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que a partilha de estado e município tem que ser revista. O prazo é dezembro de 2012, e, para essa emenda, será difícil encontrar uma saída.

**RSP:** *A senhora estudou também o orçamento participativo como uma importante inovação no campo da gestão municipal. De um ponto de vista mais geral e considerando sua ênfase na centralidade da administração local, como a agenda federativa e a própria gestão pública, quais têm sido as novas frentes de atuação e de inovação que os municípios brasileiros têm apresentado? Diferentemente do que interpretaram, naquele momento, autores importantes do pensamento político, como Vitor Nunes Leal, que localizavam nos municípios uma instância da corrupção e do patrimonialismo, é possível que os municípios brasileiros sejam fontes de renovação e de “republicanização” do sistema político brasileiro?*

**Celina Souza:** Em um determinado período, que foi exatamente a resposta ao autoritarismo – o regime militar –, os municípios tiveram de fato um papel inovador na agenda da administração pública brasileira. As primeiras experiências de repúblicas participativas começaram nos anos 1980. O programa Bolsa Família começou no município de Campinas. No Distrito Federal, tivemos o programa Bolsa Educação. Durante algum tempo, os governadores eram nomeados e não podiam inovar muito. Há evidências que mostram que, por conta da centralização dos recursos públicos na esfera federal,

durante o regime militar, os estados foram mais prejudicados. Após isso, como uma trajetória independente, o que se segue ainda apresenta muitas influências do passado. Então, as administrações municipais começaram com um orçamento participativo em novas bases (e foi uma coisa muito interessante quando os municípios faziam esforço próximo do zero para coletar seus impostos próprios – IPTU e INSS). Para aqueles municípios que quiseram implementar de fato uma política inovadora, o que eles fizeram, primeiramente, foi começar a cobrar os impostos locais, e isso foi gerando uma onda que segue a centralização, a falta de autonomia do regime militar e chega até o Bolsa Família e o Bolsa Educação, de Campinas e Distrito Federal, respectivamente. No entanto, os municípios, hoje, estão com a agenda de execução dos serviços públicos muito pesada – educação fundamental, creche, pré-escola, toda atenção básica à saúde. Se pegarmos toda a literatura de inovação no federalismo, essa inovação vem dos estados, rotulados de ‘laboratórios de democracia’.

**RSP:** *Em 2003, a senhora lançou um importante artigo – “Regiões Metropolitanas Condicionantes do Regime Político” – publicado na revista Lua Nova nº 59. No texto, é analisado o destino da agenda das regiões metropolitanas. Considerando que essa difícil questão de gestão pública não deu – e não deve dar – sinais de melhora nos próximos anos, vale a pena revisitar as duas perguntas presentes no seu artigo: por que as regiões metropolitanas perderam espaço na agenda política ao longo do processo de redemocratização? E qual o papel dessas regiões no sistema federativo brasileiro contemporâneo?*

**Celina Souza:** Para o tema das regiões metropolitanas, sempre recortado pelo federalismo, dediquei muita atenção, mas

não gosto de causas perdidas e, por isso, deixei-o, uma vez que não vejo saída para esse impasse. As regiões metropolitanas eram criadas e praticamente financiadas pelo governo federal, porque eram cidades onde a oposição mais encontrava espaço para eleger seus vereadores e prefeitos. Eram nessas cidades que estavam os movimentos sociais, operários, as principais resistências ao regime militar. Portanto, criar e financiar essas regiões metropolitanas eram formas de ter um braço federal nessas áreas.

O constituinte disse que essa foi a lógica do regime militar para financiar as regiões metropolitanas. Então, passou-se a delegar regiões metropolitanas para os estados, que, por sua vez, não tinham recurso e nem tiveram capacidade de retomar a legitimidade capaz de construir o consenso entre os municípios de uma região metropolitana – hoje, obviamente, é mais complicado por interesses partidários. O problema das cidades é explosivo, mas, agora, o que estamos vendo é que a agenda do governo federal não está enfrentando o problema da cidade, mas sim do saneamento, da habitação etc.; está “setorializando”, em alguns lugares, a questão do transporte público – e não se faz um bom transporte público de massa sem o recurso federal. A União alega que o constituinte passou a região metropolitana para os estados, logo, os estados têm que resolver. Os estados não só têm uma agenda muito limitada, como têm sérias restrições de recursos financeiros. A saída está sendo setorializar os problemas da região metropolitana.

**RSP:** *Professora Celina, a senhora tem lidado, nos últimos anos, com a questão das capacidades de governo. Gostaria de explorar esse tema?*

**Celina Souza:** Por uma provocação de uma nova agenda de pesquisa, eu

comecei a trabalhar com o tema da capacidade do Estado. Trata-se de uma matéria que, no Brasil, nunca foi investigada a fundo. Resumidamente, as políticas públicas podem ser as melhores, mas se não tiverem as dimensões da capacidade do Estado, não adianta, não acontecerão. Ou seja, são as várias capacidades (financeira, internacional etc.), e eu estou entrando numa área que é o carro-chefe da ENAP: a capacidade burocrática e a construção dessa capacidade. Mas o federalismo também não saiu dessa preocupação, porque, na forma como constituí a pesquisa, a hipótese é de que o governo federal está construindo sua capacidade burocrática, mas os estados, não. Então, temos que entender por que um estado rico como São Paulo, por exemplo, há

cerca de um ano e meio, realizou um concurso para gestor governamental e o salário era R\$ 3,5 mil, enquanto o salário inicial do governo federal está em torno de R\$ 16 mil. Os estados têm de estar mais na linha de frente, pelo menos na coordenação política. O governo federal, entretanto, não dá espaço para os estados atuarem. O Executivo e o governo federal não aguentam mais coordenar essa agenda de políticas públicas, essa quantidade de recursos. Sendo assim, chegará um momento em que se tivermos de avançar em saneamento, habitação e até nas questões relacionadas às regiões metropolitanas, a capacidade federal estará no limite. Por isso, os estados teriam de entrar nesse jogo, mas não podem fazê-lo, porque não formaram sua burocracia.

\* Marco Antônio de Castilhos Acco é mestre em Ciência Política, doutor em Ciências Sociais e Diretor de Comunicação e Pesquisa da ENAP.