

Seminário Internacional Desafios para a Modernização do Estado

Capacidades estatais locais

Celina Souza

Professora Visitante do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unirio

Brasília, 11 de fevereiro de 2020

Roteiro

Temas:

- Capacidades estatais
- O papel da Constituição de 88
- O município e as capacidades locais
- Papel do município como provedor de políticas sociais universais
- Desafios

Origens do conceito de capacidades estatais

- Tilly - poder do Estado na arrecadação de impostos
- Autonomia relativa do Estado
- Questão: por que alguns Estados enfrentam maiores ou menores dificuldades para atingir objetivos variados
- Theda Skocpol :“habilidade do Estado de implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos”.
- Peter Evans: capacidade **de ação** do Estado
- Capacidade estatal: conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado e os governos para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las.

Por que estudar capacidades é importante?

Os atributos do Estado (soberania, povo, território) são complementados por mecanismos capazes de induzir a implementação de políticas, ou seja, a existência de capacidade é uma forma, embora não a única, de alcançar certos objetivos das políticas públicas e de transformar em ação os atributos do Estado

Macro capacidades

- Extrativa: instituir e cobrar tributos da sociedade para alcançar o que os *policymakers* avaliam como sendo de “interesse nacional”
- Coercitiva, isto é, impor a lei e a ordem pelo uso da força ou pela ameaça da força
- Legitimação: uso de símbolos e criação de consensos
- Guiar o desenvolvimento socioeconômico (capacidade de *steering/direção*)
- Administrativa: formular e implementar políticas públicas através de uma burocracia profissionalizada.

Capacidade estatal é um processo

Pesquisas baseadas no conceito de capacidade do Estado se constituem em *proxies* para se chegar a conclusões sobre uma ou algumas das inúmeras dimensões de capacidade

Tipos de capacidade

- Na formulação da política:
 - informacionais
 - financeiras
 - desenho das políticas e suas regras
 - maioria legislativa
 - conciliação da política pública com os interesses privados
 - políticas prévias
 - informações sobre políticas semelhantes (*policy learning*)
 - burocrática
- Na implementação da política
 - financeiras
 - infraestruturais
 - alcance territorial
 - burocrática

A capacidade é multidimensional

O que foi a Constituição de 1988?

- Um projeto de nação democrática, plural e menos desigual (social)
- Expressão de um grande consenso nacional em torno dos princípios de reconstrução da nação
- Através de ECs, assegurou materialmente os direitos constitucionalizados, expandindo a cobertura dos serviços básicos e incorporando grupos historicamente marginalizados
- Enfrentou o desafio de implementar políticas públicas nacionais/universais em uma federação com alta desigualdade regional e social e de tamanho continental
- O pessimismo inicial sobre a viabilidade governativa e de implementação de políticas sociais não se concretizou

O município brasileiro pós-1988

Federação: incorporação dos municípios como parte integrante da federação - triplo federalismo, mas

- Não é jabuticaba (México, Bélgica, África do Sul, Índia)
- Reflete tradição de poucos laços entre estados e municípios
- Não têm acesso ao STF
- Todas as federações (exceto 4) concedem aos seus municípios o direito de legislar sobre questões locais e alguma autonomia financeira, assim como o fizeram as constituições brasileiras anteriores à de 1988
- Principais parceiros do governo federal
- Principais provedores de políticas sociais universais

Políticas públicas e os municípios pós-1988

- Inovações:
 - reconhecimento dos direitos sociais
 - universalização do acesso à saúde
 - universalização do acesso ao ensino básico
 - aumento das competências concorrentes
 - diminuição do quórum para emendas constitucionais, de 2/3 nas constituições dos militares, para 3/5. Isso deu espaço para a promulgação de emendas constitucionais que permitiram a regulamentação de várias, mas não todas, políticas sociais constitucionalizadas
 - Políticas nacionais com incentivos seletivos
 - Políticas sociais universais com regulação federal, financiamento partilhado e implementação principalmente local

Por que é importante criar capacidades locais?

- A importância dos governos locais é devida porque uma inadequada capacidade local limita a capacidade do governo central de prover bens e serviços públicos e contribuir para o desenvolvimento humano
- Recursos financeiros, profissionalismo e expertise da burocracia local são importantes determinantes da provisão de bens públicos
- Em uma federação como a brasileira, onde os municípios são os principais implementadores das políticas sociais universais, desenvolver capacidades locais é fundamental para a execução de políticas desenhadas no centro

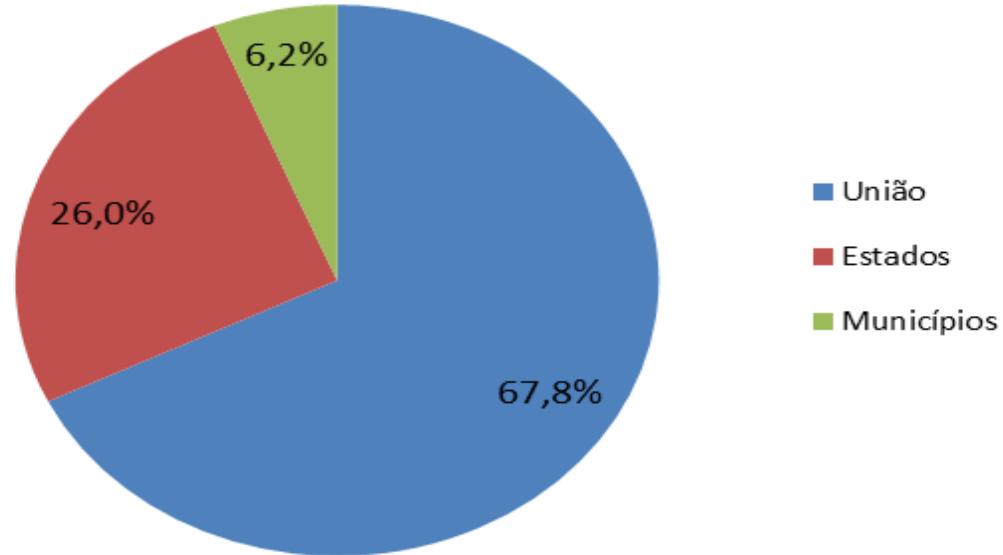
Criação de capacidades locais pós-1988

- Extrativa
 - Arrecadação
 - Distribuição de recursos tributários
- Contribuir para o desenvolvimento social
 - Gastos sociais por esfera de governo
 - Gastos municipais por função
- Legitimação
- Administrativa
- Burocrática

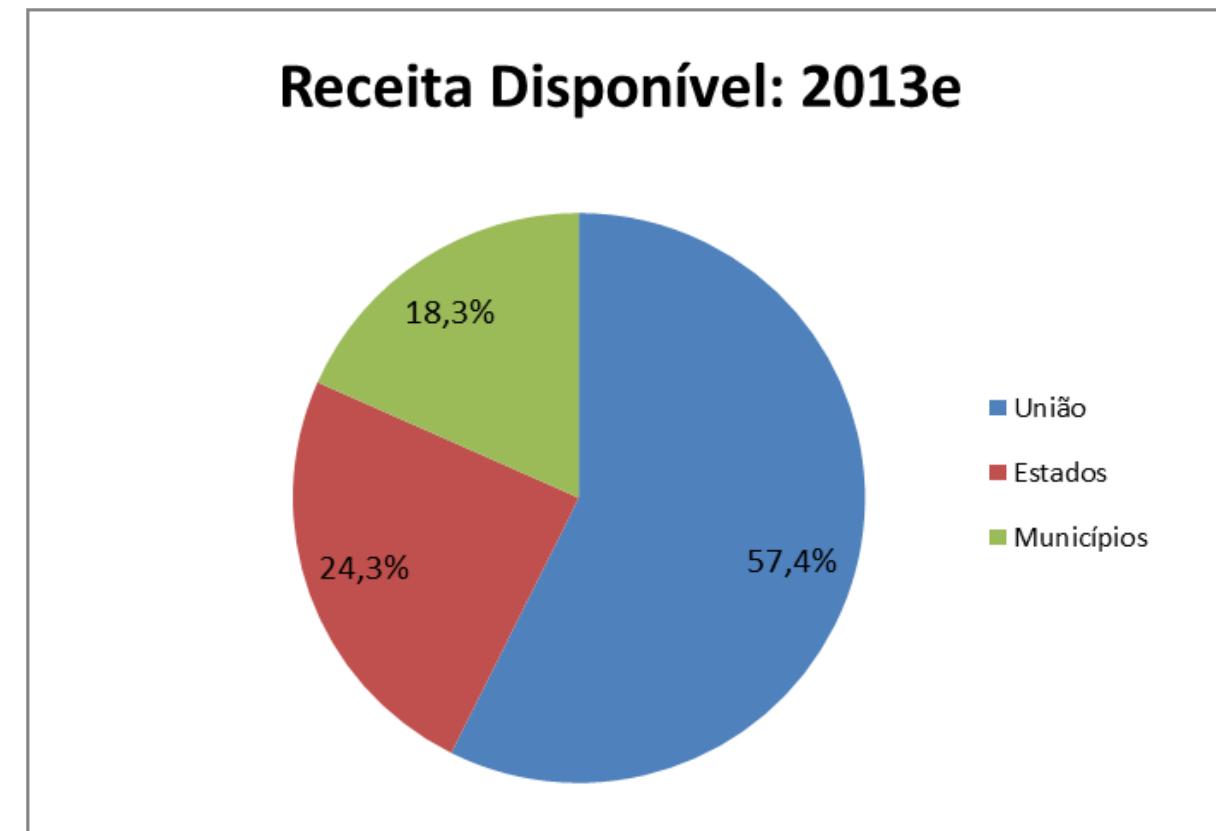
Capacidade extractiva e receita total após transferências

Fonte: J. R. Afonso

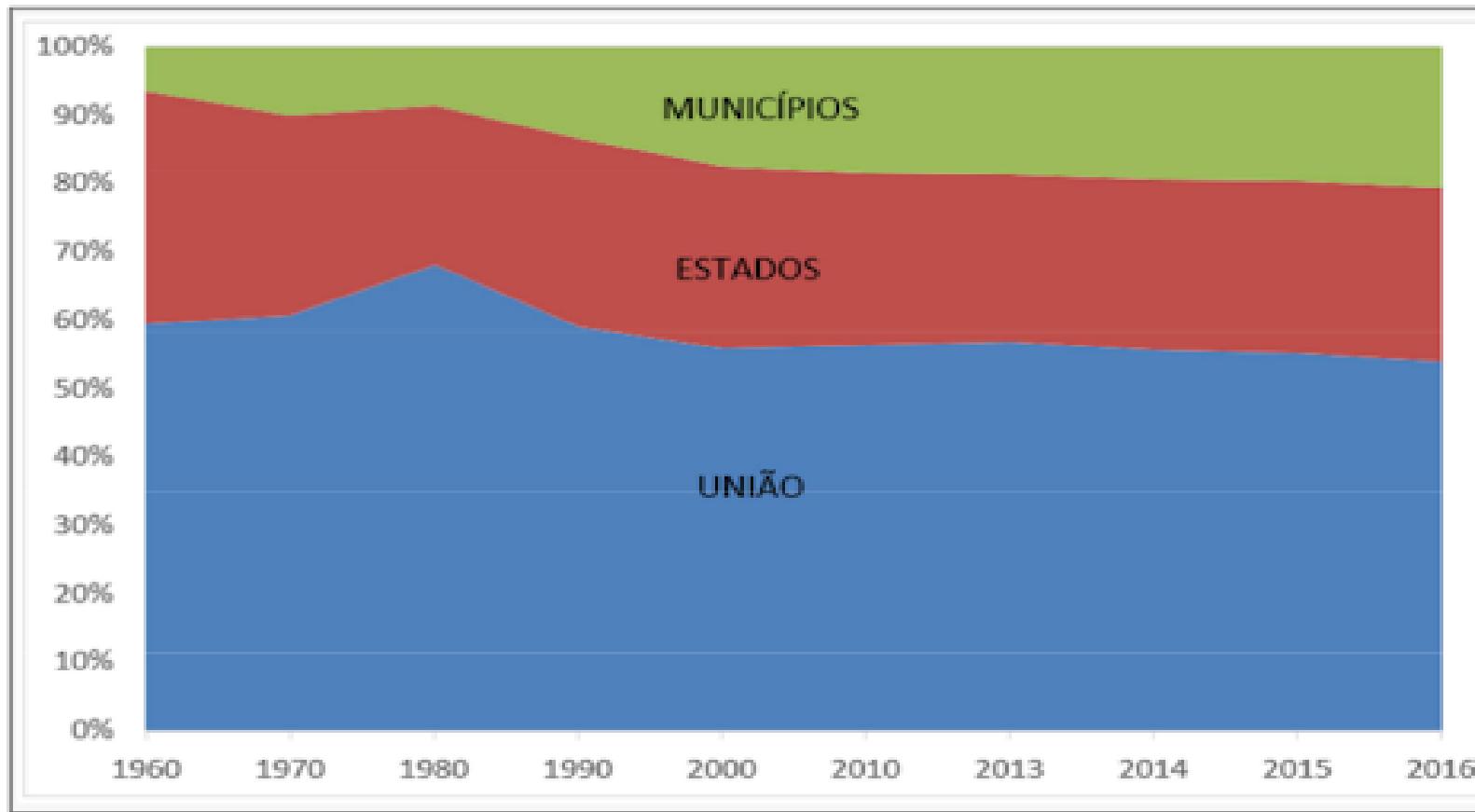
Arrecadação Direta: 2013e



Receita Disponível: 2013e



Evolução da participação percentual dos três níveis de Governo na receita disponível,
no Brasil — 1960 a 2016



FONTE DOS DADOS BRUTOS: AFONSO, J. R. A. *Cenário fiscal atual no Brasil: implicações para governos subnacionais*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.

NOTA: A escala temporal do gráfico não é contínua, pois foram considerados somente alguns anos.

Tabela 1 – Distribuição de recursos tributáveis entre esferas de governo, incluindo transferências intergovernamentais: 1960/2015 (%)

Ano	Federal		Estadual		Municipal	
	% do PIB	% da receita total	% do PIB	% da receita total	% do PIB	% da receita total
1960	10,4	59,4	5,94	34,7	1,11	5,81
1980	16,7	68,2	5,70	23,3	2,10	8,57
1988	13,5	60,1	5,97	26,6	2,98	13,3
2006	20,4	57,2	8,66	25,4	6,22	17,4
2010	18,7	56,5	8,34	25,1	6,13	18,1
2013	19,2	56,9	8,22	24,4	6,30	18,7
2014	18,6	55,7	8,35	25,0	6,47	19,3
2015	18,4	55,1	8,38	25,1	6,63	19,8
2016	18,20	54,6	8,42	25,2	6,72	20,1
2017	18,51	54,9	8,48	25,1	6,74	19,9

Fonte: Adaptado de várias bases de dados compiladas por José Roberto Afonso e Kleber Castro, disponível em: <https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=blog%20jose%20roberto%20afonso>

Capacidade de contribuir para o desenvolvimento social
 Gastos sociais por esfera de governo nas políticas de educação,
 cultura, habitação, urbanização, saúde e saneamento

Ano	Federal	Estadual	Local	Total
2000	26.69	33.58	39.73	100.00
2001	25.71	35.93	38.36	100.00
2002	24.27	35.58	40.15	100.00
2003	23.60	35.61	40.79	100.00
2004	25.10	35.85	39.05	100.00
2005	25.81	36.76	37.43	100.00
2006	23.51	35.26	41.24	100.00
2007	20.60	34.50	44.90	100.00
2008	19.52	35.64	44.85	100.00

Fonte: Ipea

Entre 1972 e 2012, os maiores aumentos das despesas dos governos locais foram em educação, cultura e saúde

Em 1972, os governos locais aplicavam em educação, cultura e saúde 20.49% de suas receitas próprias e em 2012, 49.86% (aumento de 2.43 vezes)

MUNÍCIPIOS - CONSOLIDADO EM 2012: RECEITA (% do Total) x GASTO POR FUNÇÃO (% do Total da Função)

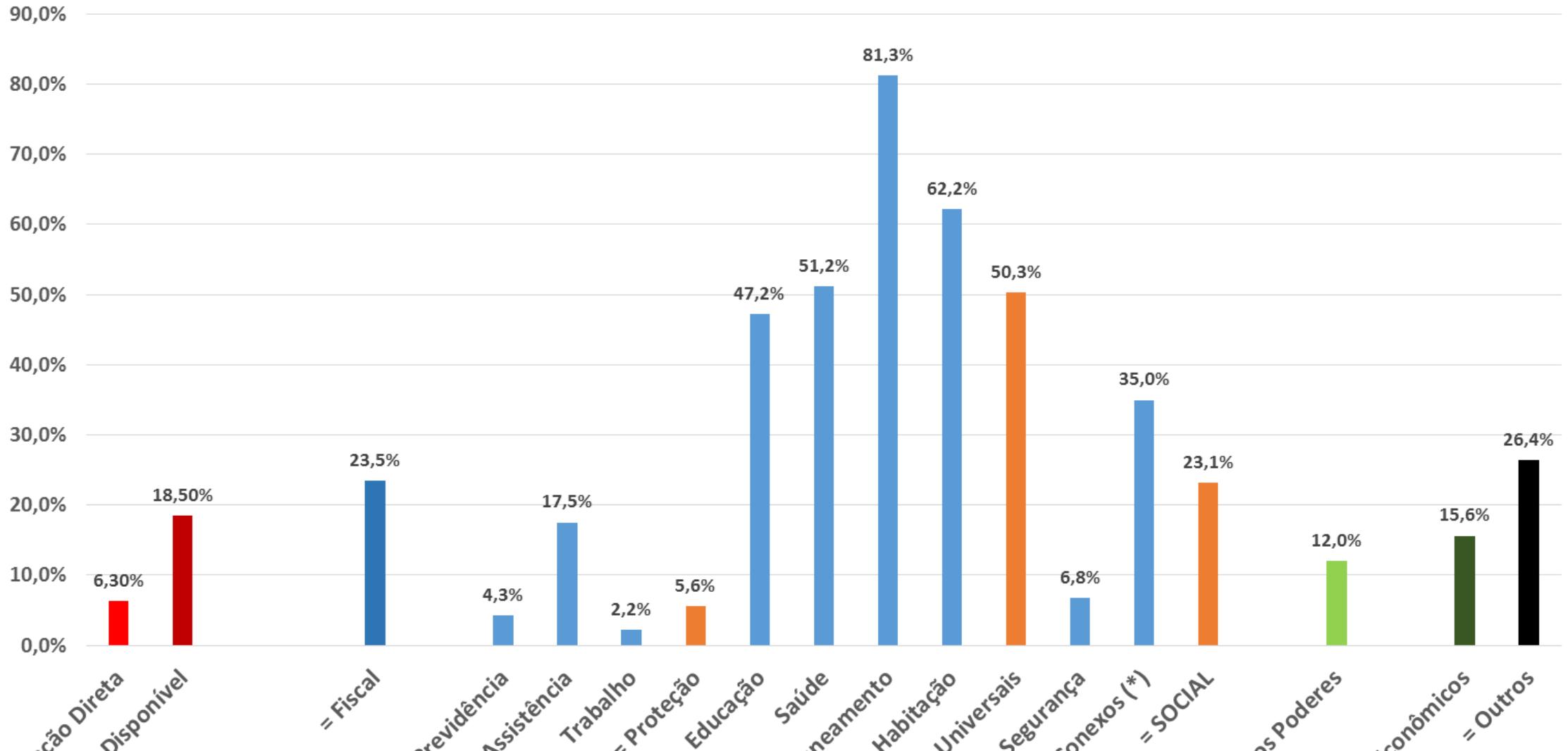
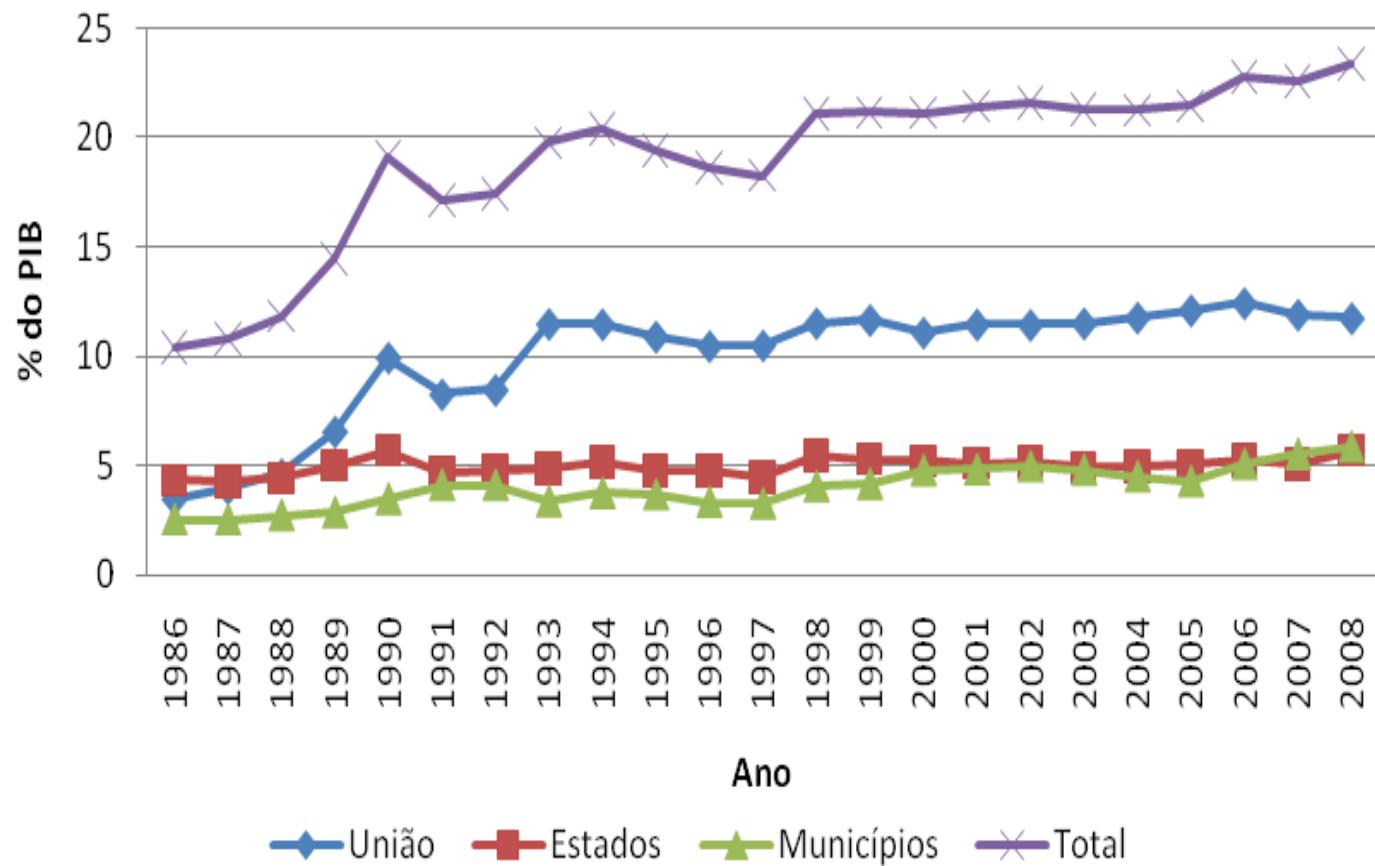


Gráfico 2 - Gasto Social por Esfera de Governo - 1986/2008

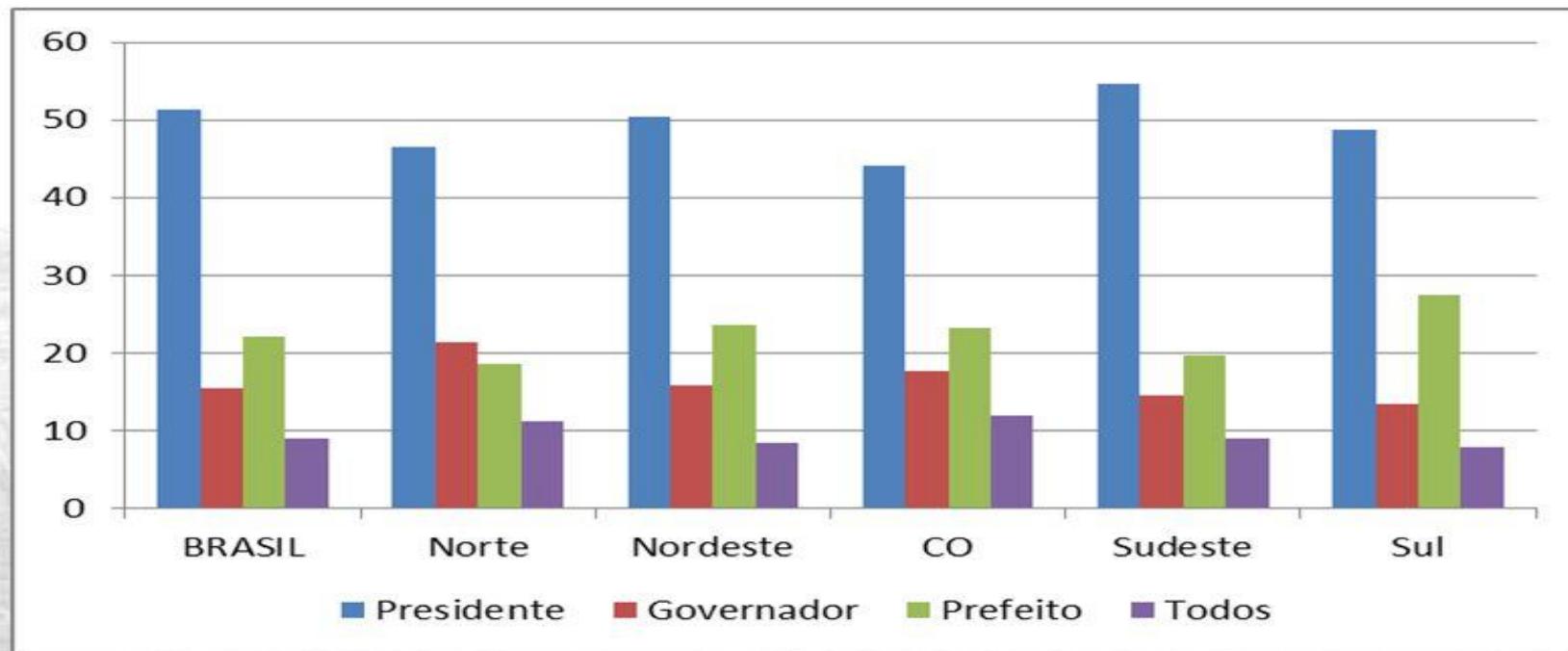


Vinculação de recursos a políticas

- Maior participação financeira na saúde é federal, mas diminuindo
- Maior participação financeira na educação básica é estadual e municipal, embora provida pelos municípios
- Excluídos BF e BPC, os municípios são os principais financiadores da assistência social

Legitimização: quem toma as decisões mais importantes?

Decisão mais importante (por macro-região)



Fonte: Survey Imagens da Federação (Arretche, Schlegel, Ferrari, 2013)

Capacidade administrativa

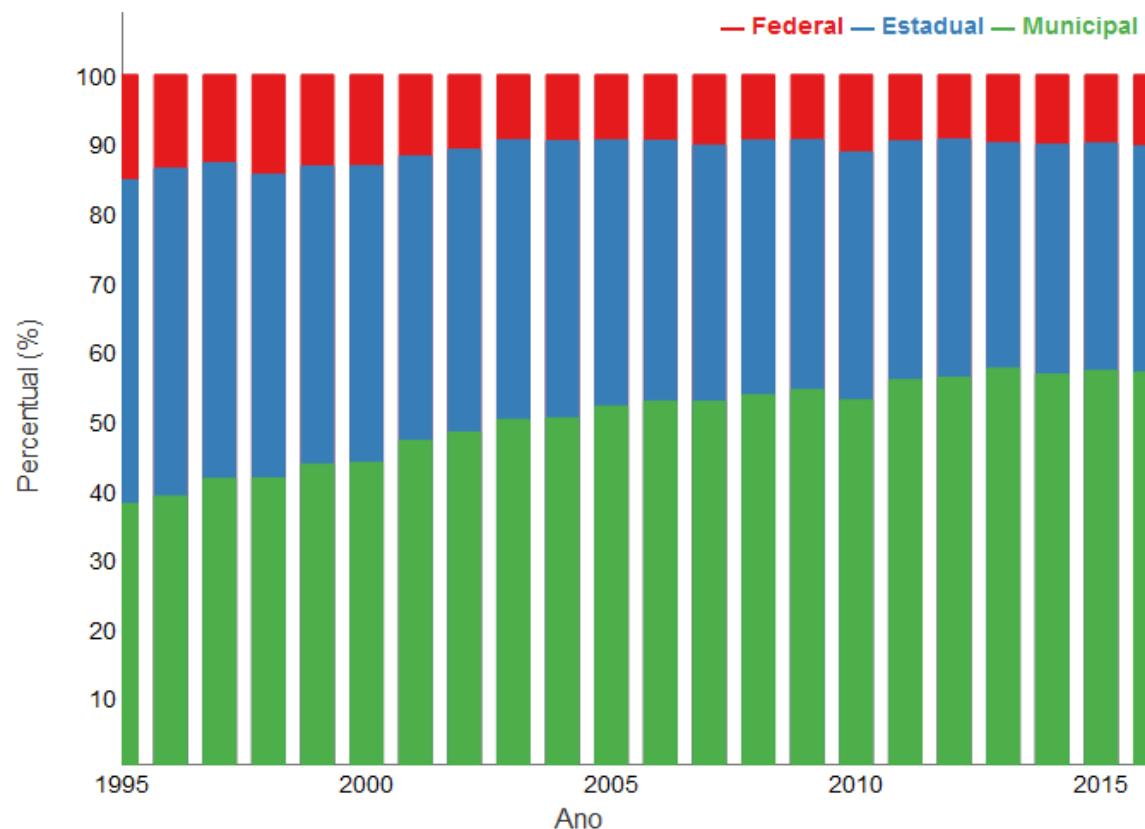
- Formas de mensuração:
 - número de servidores per capita
 - licitações
 - executar funções e serviços públicos essenciais
 - habilidades para formular e gerir políticas
 - legislar sobre regulações que afetam o comportamento dos atores econômicos e que influenciam a performance fiscal local (por exemplo, plano diretor, lei de zoneamento urbano e taxa de contribuição de melhoria).
 - Canais de interlocução para lidar com demandas sociais por meio de conselhos de políticas públicas e consórcios intermunicipais

Capacidade burocrática

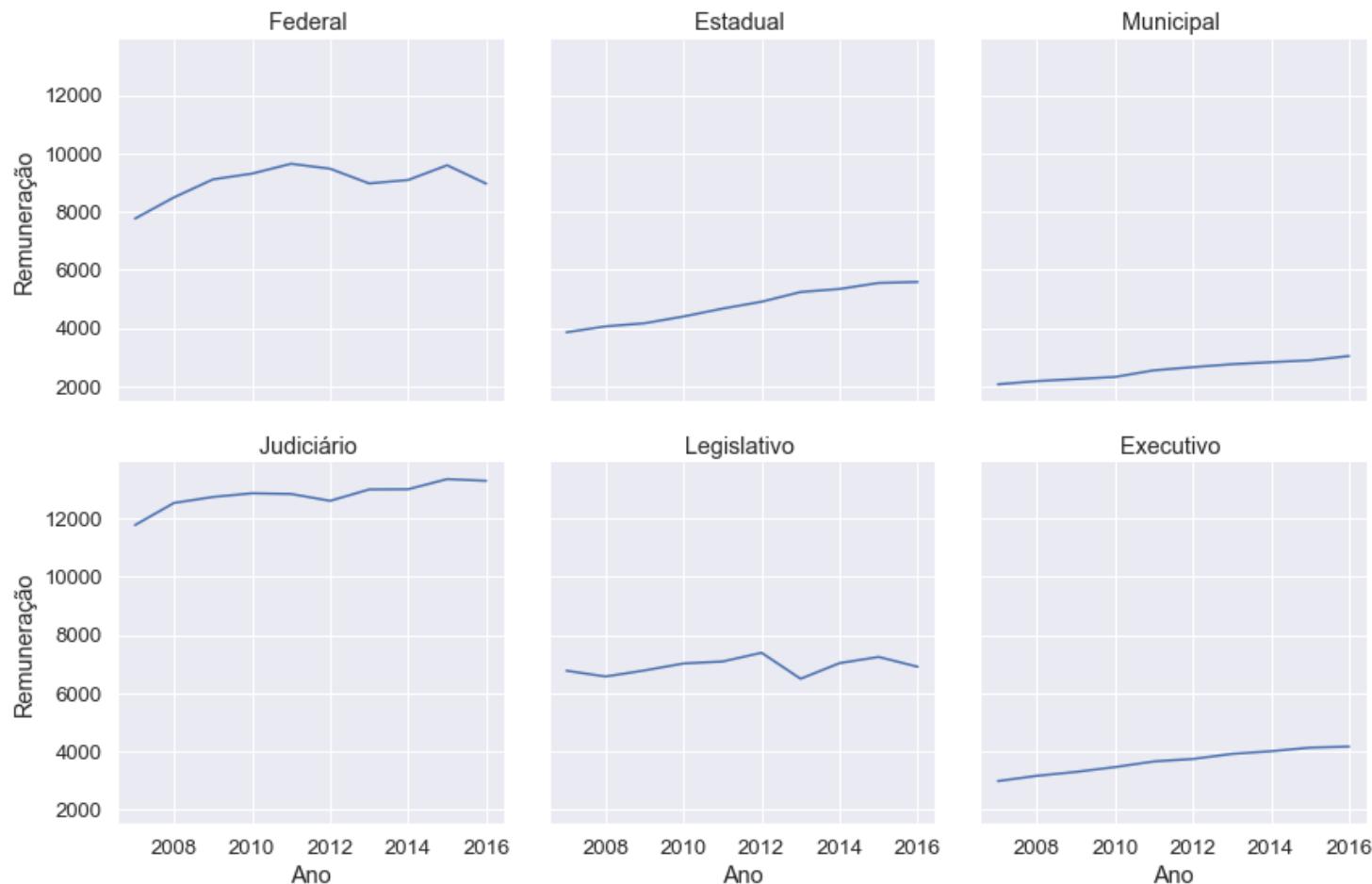
- Maior crescimento em números absolutos e proporcionais
 - ampliação da provisão de serviços sociais
 - aumento do número de municípios: de 1985 a 2003 1.456 novos municípios, expansão de 35%
- Participação cresceu de 38%, em 1995, para 57%, em 2016 (estados, de 47% para 33% e União, de 15% para 10% em 22 anos)
- 40% integram o núcleo dos serviços de educação ou saúde (professores, médicos, enfermeiros e agentes de saúde)
- Aumento do nível de escolaridade: de 19%, em 1995, para 38%, em 2016, com nível superior

Proporção de vínculos – civis e militares – no setor público, por nível da administração (1995-2016)

Fonte: Ipea, Atlas do Estado Brasileiro



Remuneração média mensal no setor público, por níveis federativos e poderes (2007-2016)



Desafios

- Federação com alta desigualdade socioeconómica gera desigualdades nas capacidades locais. Mecanismos de equalização fiscal (FPM) são insuficientes.
- Aumento nos indicadores de capacidades locais pode ser creditado a uma combinação de fatores, entre eles as mudanças constitucionais que definiram responsabilidades das esferas de governo, partilhamento de recursos e provisão local de políticas sociais universais.
- Tradeoffs:
 - Regulação federal x congestionamento das atividades das burocracias locais
 - Redução relativa da autonomia decisória local x loteria do local de nascimento (estratégia para implantar padrões nacionais em um país desigual e de dimensão continental)
 - Serviços sociais são intensivos em mão-de-obra x agenda de controle fiscal