

# **Federalismo e Territorialidade nas Políticas Públicas Brasileiras**

**Professor Antonio Lassance**

**2013**

# Manual de Instruções dos ATPS para lidar com o federalismo no Brasil



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**Antonio Lassance**

**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

[antonio.lassance@ipea.gov.br](mailto:antonio.lassance@ipea.gov.br)

[@antoniolassance](https://www.instagram.com/antoniolassance)

[www.antoniolassance.blogspot.com](http://www.antoniolassance.blogspot.com)

## Objetivos desta apresentação

- **Apresentar o federalismo brasileiro (sua caixa de ferramentas)**
- **Entender suas vantagens de desvantagens, como funciona e suas travas**
- **Extrair, do desenho institucional do federalismo brasileiro, sugestões para a ação prática**



## **Roteiro desta apresentação**

### **I. Tudo o que os ATPSs sempre quiseram saber sobre o federalismo ...**

→ Questões fundamentais e dados básicos

### **II. Desenho institucional e novo ciclo do federalismo brasileiro**

→ Quem faz o quê? Onde estamos? Para onde vamos?

### **III e IV Os casos do federalismo da Saúde e da Assistência Social**

→ Desenho institucional do federalismo da área

### **IV. Recomendações**

→ O que os ATPSs podem fazer no (e com o) federalismo brasileiro?

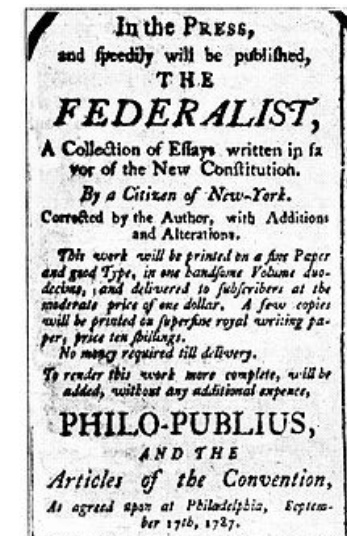
# I.

**Tudo o que os ATPSs sempre  
quiseram saber sobre o  
federalismo, mas tinham  
receio de perguntar**

## O que é mesmo o federalismo?

- “O federalismo tem como princípio básico a descentralização (política e administrativa)” (Victor Nunes Leal, no clássico da Ciência Política Brasileira, *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*)

- “self-rule plus shared rule” (Daniel Elazar)



Por que o Brasil é um país federalista?

- **Razões históricas:** formação da República

- **Razões estruturais:** país continental,

diversidade socioeconômica e cultural

- **Razões práticas e políticas:**

descentralização, democratizações, emergência

da concepção de “poder local”, pressões por

participação e por direitos de cidadania



## Por que o federalismo é uma cláusula pétrea?

- **Fundamento** (pilar, *pedra*) de nossa República
- **Pacto** de relações políticas, econômicas e sociais
- Federalismo e divisão de poderes são nossas principais **instituições políticas**.
- Se tirar o federalismo da Constituição, muda tudo na República

*Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e **Municípios** e do Distrito Federal*





## **Principalmente os arts. 22 a 32**

- Cap. II, Da União, Arts. 21 e 22 – competências exclusivas e privativas à União
- Arts. 23. (sobre as competências comuns) e 24 (concorrentes)
- Cap. III, dos Estados Federados, Arts. 25 a 28
- Cap. IV, dos Municípios, Arts. 29 a 31
- Cap. V, DF (Art. 32) e territórios, (Art. 33)

O que é o pacto federativo?

- **Uma redundância:** a palavra federalismo já vem de “pacto”
- **De qual parte do pacto** estamos falando? das competências?

Das obrigações? Dos recursos? Das políticas?

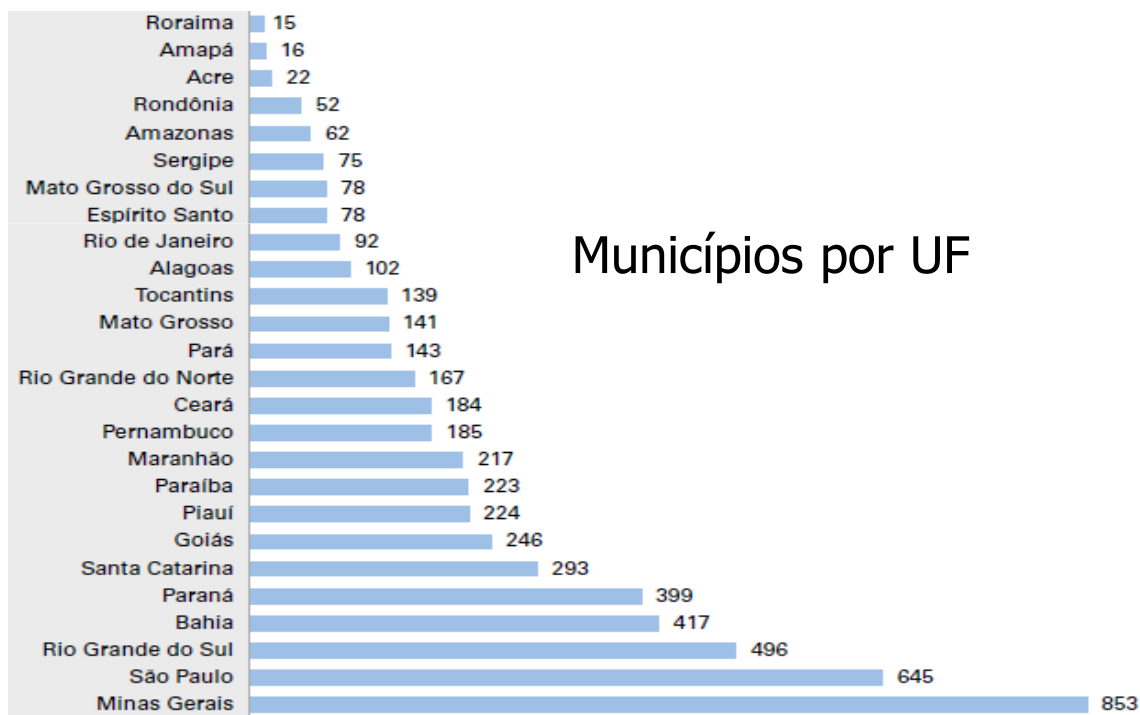
- **Qual dos pactos?** O da Saúde? Da Educação? O fiscal? Da segurança pública? São todos muito diferentes entre si

- É um **arranjo institucional** intrincado

## Qual o tamanho do federalismo brasileiro?

- União,
- 26 Estados,
- 1 DF,
- 5.568 municípios

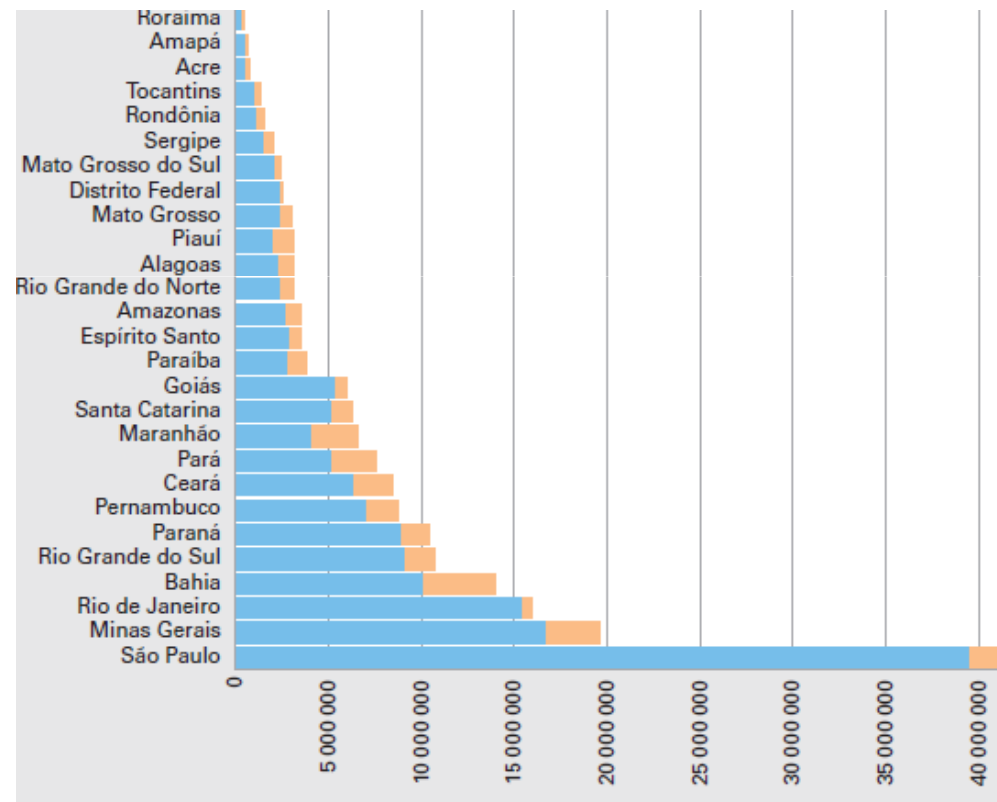
Obs: Mais de 150 municípios aguardam na fila para serem criados



[IBGE, Censo 2012](#)

## Qual o tamanho do federalismo brasileiro?

### População por UF



[IBGE, Censo 2012](#)

■ Urbana

■ Rural

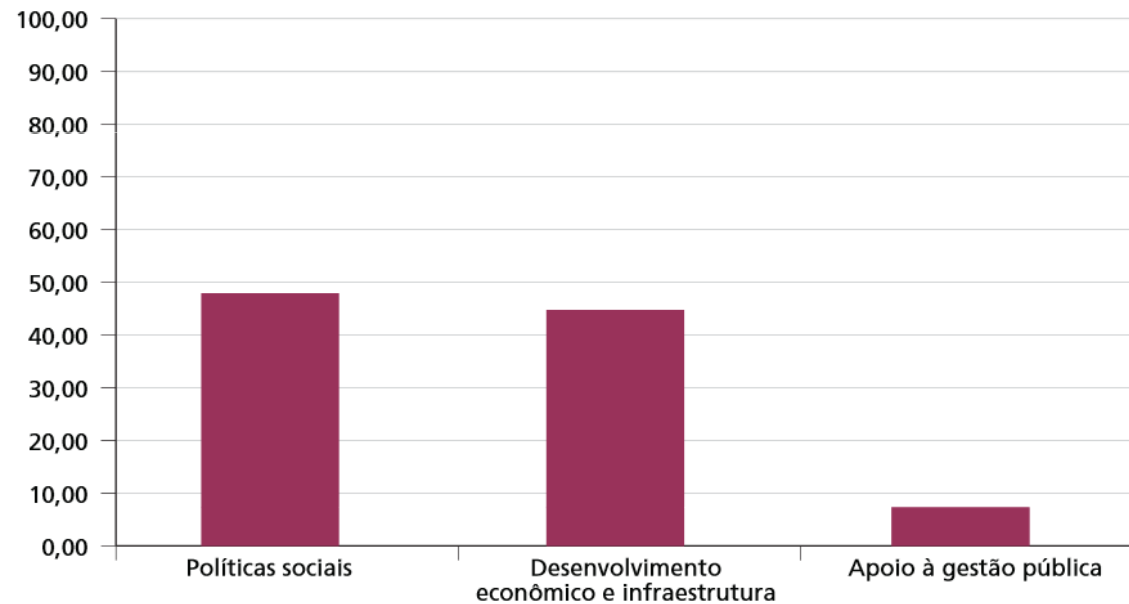
Fonte: IBGE

## Qual o tamanho do federalismo brasileiro?

Qualquer federalismo tem o tamanho de suas políticas públicas descentralizadas

Mais da metade dos programas federais se destina a municípios

Programas federais de apoio a municípios (%)

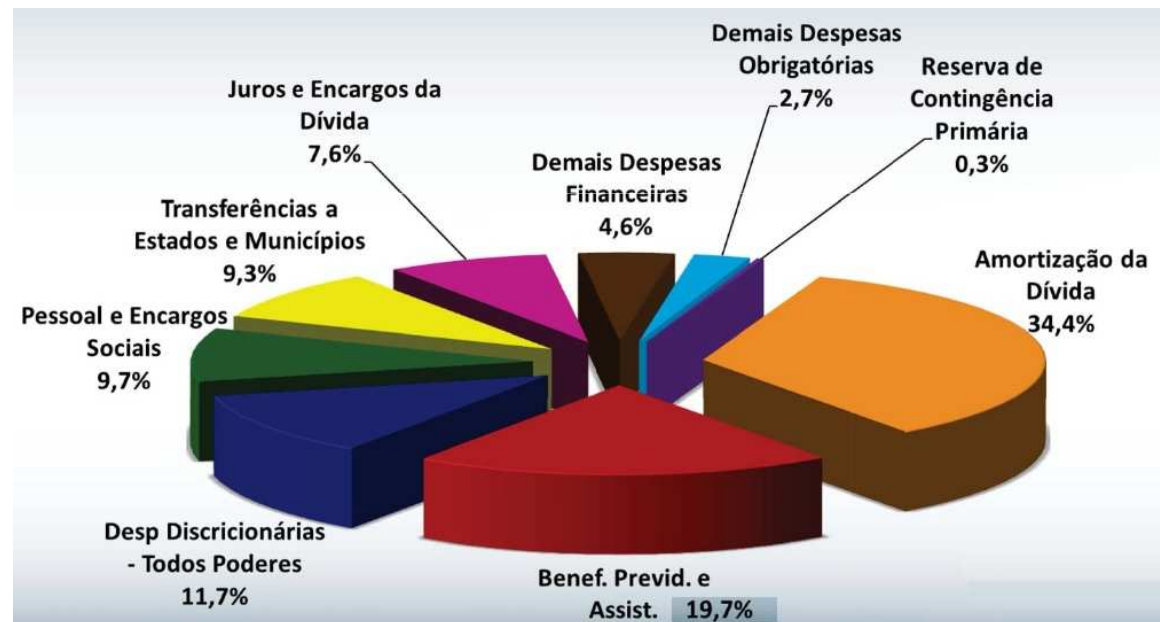


[LASSANCE \(2012, p. 33\)](#)

## Qual o tamanho do federalismo brasileiro?

### Peso dos gastos do federalismo no orçamento federal

Sobretudo inscrito nas transferências e em parte das despesas discricionárias

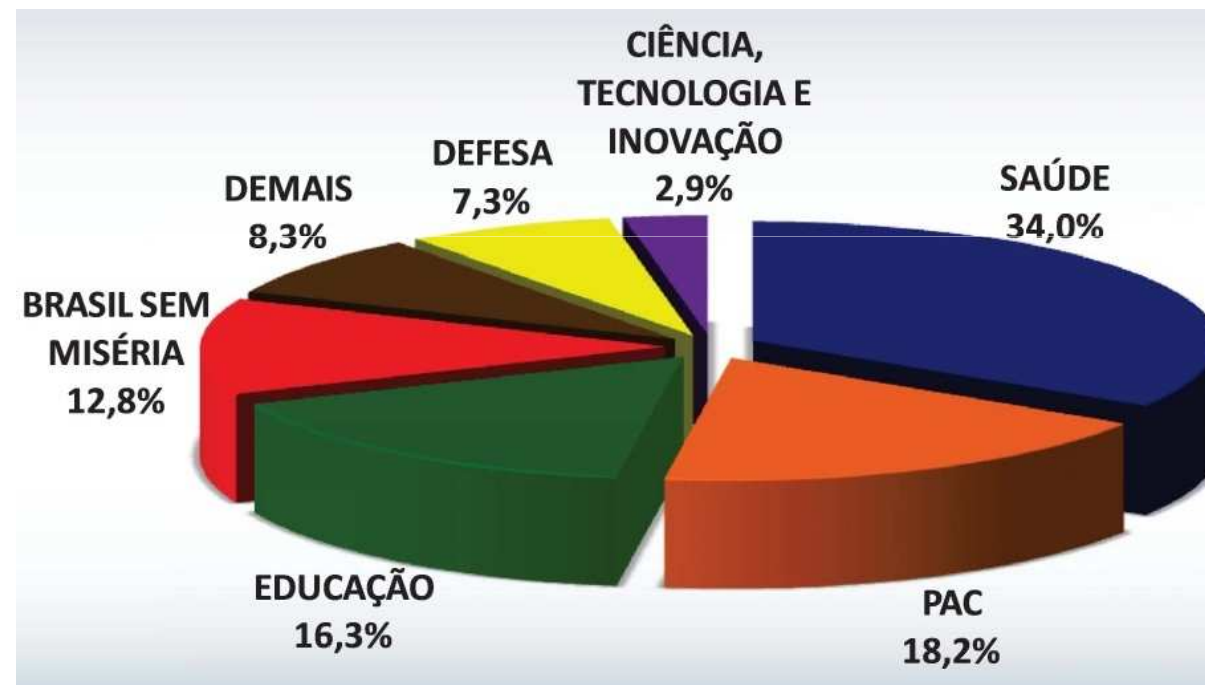


[Ministério do Planejamento \(Orçamento 2013\)](#)

## Qual o tamanho do federalismo brasileiro?

Área social e projetos de infraestrutura encabeçam a agenda federativa custeada com recursos federais

Gastos por área



[Ministério do Planejamento \(Orçamento 2013\)](#)



## Qual o tamanho do federalismo brasileiro?

### Transferências voluntárias

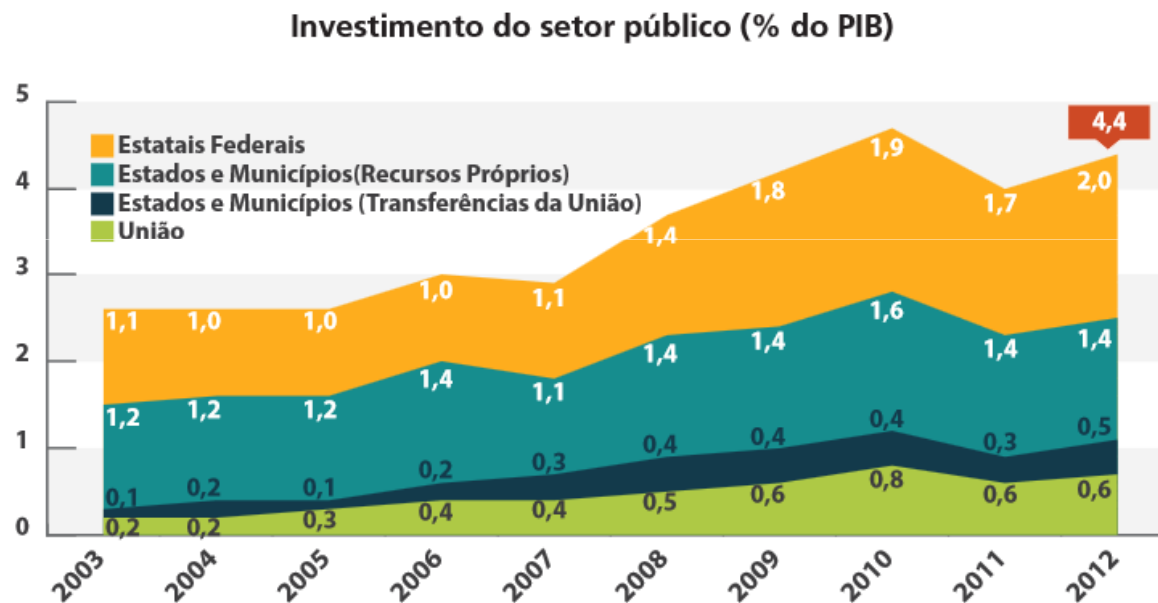
A área da Saúde foi a responsável pelo maior quantitativo de convênios, contratos de repasse e termos de parceria em 2012.

- Respondeu por cerca de 18% de um total de 10.826 feitas em 2012
- R\$ 2 bilhões para estados, municípios e DF

Fonte: [Siconv, 2012](#)

## Qual o tamanho do federalismo brasileiro?

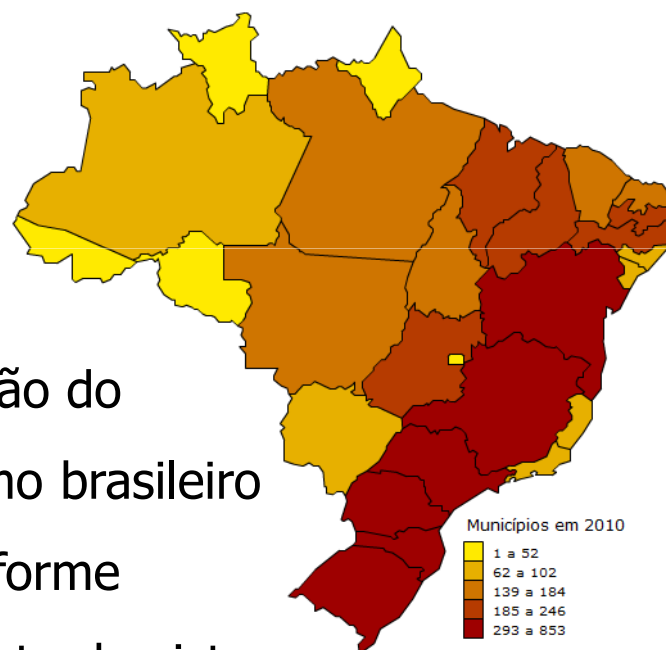
Muitos dos investimentos são feitos por Estados e Municípios com recursos próprios



[Ministério do Planejamento \(2013, p. 23\)](#)

## Como devemos ver o federalismo brasileiro?

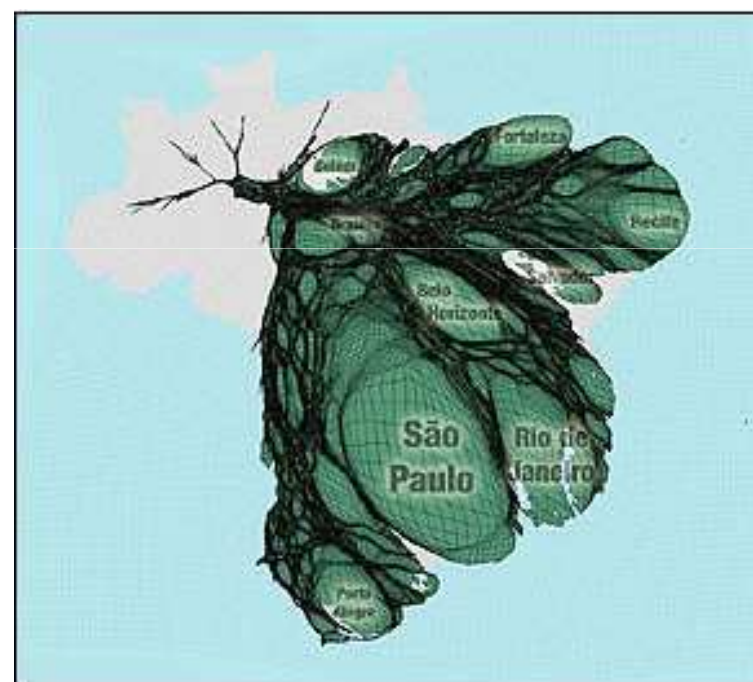
Nº de municípios



Nossa visão do federalismo brasileiro varia conforme nosso ponto de vista

IBGE (Censo 2010)

Tamanho das capitais



[BBC](#)

## Como devemos ver o federalismo brasileiro?



■ NORTE  
■ NORDESTE ■ SUDESTE  
■ C. OESTE ■ SUL



[Dados 2010, gerados pela extensão de cartogramas CPAN](#)

## Como devemos ver o federalismo brasileiro?



## Como devemos ver o federalismo brasileiro?



[Dados 2010, gerados pela extensão de cartogramas CPAN](#)

## Como devemos ver o federalismo brasileiro?

O mapa mais complicado de todos

00000000  
MORTALIDADE INFANTIL



■ NORTE  
■ NORDESTE ■ SUDESTE  
■ C. OESTE ■ SUL

[Dados 2010, gerados pela extensão de cartogramas CPAN](#)

O federalismo brasileiro vale a pena?

**SIM**

- Parcela de recursos federais usada para custear o federalismo brasileiro é menor do que os encargos financeiros da União (dívidas)
- Paga a Saúde, a Educação, a Assistência Social e outras coisas mais
- A maioria das políticas nacionais são descentralizadas
- Um pouco de “path dependence” (trilhada essa longa trajetória, voltar atrás custaria muito mais caro)
- Tendência à descentralização mesmo em países não federalistas



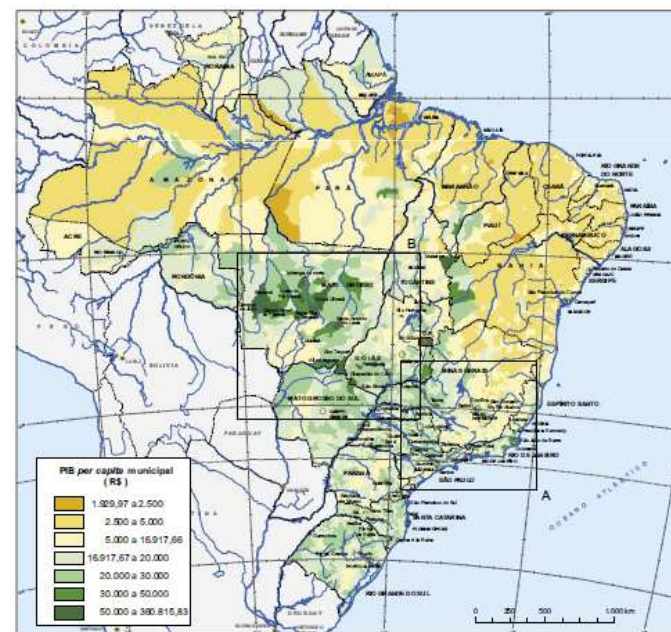
Significa que o federalismo brasileiro funciona bem?

**NÃO**

Quais as desvantagens?

- Fragmentação
- Federalismo mais competitivo que cooperativo
- Incapacidade de muitos estados e municípios de gerirem políticas públicas de forma mais eficiente, transparente e correta
- Desigualdade regional persistente

PIB per capita



[IBGE 2011](#)

# **II.**

## **Desenho institucional e novo ciclo do federalismo brasileiro**

## **Somos um federalismo centralizado ou descentralizado?**

- Comparativamente, muito descentralizado
- Mas a União tem um rol satisfatório de competências
- Nível de descentralização varia conforme a área
- Constituição de 1988 descentralizou principalmente políticas sociais
- Novo federalismo: novas políticas, novas relações federativas
- Novos programas, financiados por novos fundos, induzem ações

descentralizadas com regras compartilhadas (pactos) Ex: Pacto pela Saúde, 2006.

## Somos um federalismo centralizado ou descentralizado?

- Federalização de políticas estaduais e municipais: boa parte das políticas e dos programas federais nasceu inspirada em programas estaduais ou municipais
- Foram depois nacionalizadas
- Ex: sanitarismo, alfabetização, merenda escolar, escolas em tempo integral, Bolsa Escola, Saúde da Família, microcrédito produtivo, entre tantas outras políticas

## Divisão institucional do trabalho no federalismo brasileiro

**Desenho institucional** diz respeito ao papel e às relações da União, dos Estados, dos Municípios e do DF

- **União:** políticas nacionais, programas descentralizados, grande arrecadadora e transferidora de recursos (principalmente)
- **Estados:** expansão econômica, infraestrutura, segurança pública e gestão metropolitana (principalmente)
- **Municípios:** políticas sociais (principalmente)

## Divisão institucional do trabalho no federalismo brasileiro

- O federalismo consolidou-se como um mecanismo institucional de triagem das demandas de cidadania e implementação de políticas públicas
- Modelo ainda funciona relativamente bem, mas demonstra alguns sinais de cansaço e estresse (gargalos e travamentos)
- Desenho institucional descentralizado instituído pela constituição de 1988 requer que a agenda nacional tenha um forte conteúdo federativo para obter êxito



[Federalismo à brasileira, p. 34](#)

## Divisão institucional do trabalho no federalismo brasileiro

### **Oportunidades, contradições e redefinições constantes**

- Urbanização crescente x problemas de mobilidade
- Melhora dos indicadores sociais x cidadãos mais exigentes
- Aumento do consumo x problema dos resíduos sólidos
- Expansão econômica x preservação do meio ambiente
- Qualidade do serviço público x controle de gastos e redução de impostos
- Ampliação da prestação de serviços x carência de profissionais  
(ex: falta de médicos)

## **Vantagens**

**Há uma agenda nacional de prioridades**

**Incentivos e regras cada vez mais detalhadas**

**Escala de implementação**

**Ação mais próxima dos cidadãos (capilaridade)**

## **Contradições**

**Polêmicas sobre as prioridades. Agenda nem sempre anda na velocidade requerida**

**Complexidade, lentidão ou paralisia da implementação**

**Recursos muito concentrados nas capitais. Debilidades na gestão**

**Problemas de coordenação**



## **III.**

# **O federalismo da Saúde**

## **Federalismo da saúde**

### Constituição Federal

Art. 23. É competência comum da União, Estados, DF e Municípios  
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde

Art. 30. Compete aos Municípios:

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população

## Federalismo da saúde

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado...

Art. 198. **sistema único:**

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo

II - atendimento integral

III - participação da comunidade.

Obs: Atenção básica é de competência exclusiva dos municípios.

As demais são compartilhadas com União e estados.

## Federalismo da saúde

### Pacto pela Saúde

- Arranjo institucional do SUS, pactuado entre as três esferas de gestão - União, Estados e Municípios [e o DF].
- Termo de Compromisso de Gestão (para adesão): renovado anualmente, estabelece metas e compromissos para cada ente
- Processo de cooperação permanente entre os gestores e negociação local, regional, estadual e federal
- Dimensões: Pacto pela Vida, Pacto em Defesa do SUS e
- Pacto de Gestão do SUS (que inclui descentralização e regionalização)

## Federalismo da saúde

“A gestão do Sistema Único de Saúde é construída de forma solidária e cooperada, com apoio mútuo através de compromissos assumidos nas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite” (Portaria/MS n.º 399/2006)

- União: formulação e normatização do SUS
- Estados coordenam descentralização
- Municípios: prestadores de serviços na saúde e atenção básica à saúde (porta de entrada do sistema)

## **IV.**

# **O federalismo da Assistência Social**

## Federalismo da Assistência Social

“O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) comporta 4 quatro tipos de gestão: da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios”.

- União: formulação, apoio, articulação e coordenação de ações (comando único das ações da Assistência Social)
- Estados: gestão dentro de suas competências, definidas em Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)
- Municípios: habilitação ao SUAS (inicial, básica e plena, conforme o grau de complexidade)

## Federalismo da Assistência Social

- Gestão inicial ocorre em municípios que atendam a requisitos mínimos (existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, capacidade de execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios). Objetivo é principalmente prevenir situação de risco
- Nível Básico: estruturar Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes etc
- No nível Pleno: realiza todas as ações socioassistenciais. Atendimento, capacitação e proteção especial



## Federalismo da Assistência Social

“A plena concretização do federalismo cooperativo no país requer o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais de cooperação intergovernamental. Trata-se, portanto, de uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, às profundas desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico territorial, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais.” (NOB SUAS)

**V.**

# **Recomendações**

## Recomendações

### Se for cuidar da implementação

- Entenda profundamente o pacto de sua área. Reforce-o. (*reinforcement*)
- Mostre que as regras existem para serem cumpridas
- Se a regra é ruim, ajude a mudá-la (para melhor, claro)
- Soluções estruturais são sempre mais difíceis e a perder de vista. Saídas incrementais: mais simples (e mais fáceis de serem ajustadas)



## Recomendações

### Se for cuidar da implementação

- Entenda a lógica do problema e as diferentes maneiras como as pessoas a ele reagem. Entenda a vida como ela é (na ponta)

Tome mais cafezinho (conselho de Néelson Rodrigues)



- Nem ingenuidade, nem insensibilidade: bom senso e astúcia
- Papel do analista: diagnóstico e prescrição. Não é dizer *não*. É dizer *como*
- Problemas simples e pequenos, não resolvidos, tornam-se problemas grandes e difíceis

## Recomendações

Se por acaso for cuidar da avaliação:

- As regras dos órgãos de controle são tão ou mais importantes quanto as de sua organização.
- Você tem o poder de induzir boas práticas em outras organizações
- Você tem o poder de descobrir práticas inovadoras que podem ser nacionalizadas
- Tenha mecanismos de avaliação e monitoramento muito claros e simples. Se suas patrulhas de polícia estiverem quebradas, tenha mecanismos de alarmes de incêndio

## Recomendações

### “Os ATPS” (vocês)

- Queiram ou não, vão ser uma das principais referências do serviço público federal para estados e municípios

*L'État c'est toi*

- Você farão a diferença entre o que vai acontecer e o que deixou de acontecer. Em suas mãos estará a sorte de muitos programas, muitos municípios e muitas pessoas

Parte da solução ou parte do problema?

## Recomendações

### “Os ATPS” (vocês)

- Vão se tornar um dos principais elos de interface federativa
- Para “dentro” do Governo Federal, serão uma grande fonte de informação dos detalhes sobre os pontos fortes e fracos dos programas

atores do  
“triângulo de  
ferro”

Fundamentais  
para a avaliação  
e redesenho  
(reformulação)

**Achou pouco?**  
**Leia o livro do**  
**IPEA,**  
**“Federalismo à**  
**Brasileira”**

Ou na Seção de *Ciência Política* e *Federalismo* do blog [Antonio Lassance](http://antonio.lassance.com.br)  
<http://goo.gl/bWYcl>

