

## PALESTRA

### Federalismo e Políticas Públicas

**Celina Maria de Souza**

(Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos (CRH) da  
Universidade Federal da Bahia)

27 de fevereiro de 2012

# Federalismo e Políticas Públicas no Brasil

Curso de Formação para o Cargo de  
Analista de Planejamento e Orçamento  
17ª edição

Celina Souza  
Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos (CRH) da  
Universidade Federal da Bahia

Enap, 27 de fevereiro 2012

# Roteiro

- ▣ Princípios gerais do federalismo
- ▣ Desenhos constitucionais da federação brasileira
- ▣ Federalismo brasileiro após a Constituição de 1988
  - Princípios constitucionais da federação
  - Estrutura e funcionamento da federação brasileira
  - Principais características atuais do federalismo brasileiro
- ▣ Federalismo brasileiro e distribuição de responsabilidade na formulação e provisão de políticas públicas
- ▣ Principais tensões do federalismo brasileiro

# Definição de federalismo

- ▣ A mais usual : forma de governo ou forma de Estado pela qual vários estados se reúnem numa só nação, sem perda de sua autonomia fora das questões de interesse comum
- ▣ Sistema ou forma de governo porque promove a divisão territorial do governo em dois ou três níveis
- ▣ Divisão da organização territorial entre instâncias de governo que detêm autonomia relativa nos seus respectivos territórios (nacional-federal; estadual, e, em alguns países, também municipal)

# Principais características

- ▣ Pluralidade territorial de instâncias políticas
- ▣ Autonomia: organização, governo, legislação, administração, despesas e tributos
- ▣ Repartição de competências, com maior ou menor descentralização de funções
- ▣ Atuação concomitante nos limites de cada autonomia
- ▣ Representação e exercício, pela União, da soberania interna e externa
- ▣ Participação dos entes federados nas decisões nacionais: sistema bicameral
- ▣ Possibilidade de intervenção federal
- ▣ Unidade jurisdicional para resolução de conflitos

# Conceitos associados: descentralização e relações intergovernamentais (RIG)

- ❑ Federalismo: incorpora princípios normativos, mandamentos constitucionais e depende de outras instituições políticas
- ❑ RIGs: relações entre diferentes níveis de governo
- ❑ Descentralização: dispersão ou distribuição de poder anteriormente concentrado no centro. Federalismo x descentralização: instituição constitucional x forma como políticas são financiadas e executadas
- ❑ O federalismo pode ser desenhado com maior ou menor descentralização e influencia as RIGs mas não se confunde com os dois outros conceitos porque Estados unitários podem optar por políticas descentralizadas e possuem sofisticados e complexos sistemas de RIGs

# Princípios constitucionais do federalismo brasileiro

- ▣ Sistema de três níveis (triplo federalismo)
- ▣ Legislativos próprios
- ▣ Esferas federal e estadual com judiciários próprios
- ▣ Estados representados no Legislativo (Senado)
- ▣ Possibilidade de intervenção

# Distribuição de competências pós 1988

- ▣ Detalhamento constitucional das competências
- ▣ A União detém o maior e o mais importante leque de competências exclusivas
- ▣ Competência residual dos estados
- ▣ Competências concorrentes – federalismo cooperativo?

# Competências concorrentes

- ▣ Saúde e assistência pública
- ▣ Assistência aos portadores de deficiência
- ▣ Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos
- ▣ Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais
- ▣ Cultura, educação e ciência
- ▣ Preservação das florestas, da fauna e da flora
- ▣ Agropecuária e abastecimento alimentar
- ▣ Habitação e saneamento
- ▣ Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social
- ▣ Exploração das atividades hídricas e minerais
- ▣ Segurança do trânsito
- ▣ Políticas para pequenas empresas
- ▣ Turismo e lazer

# Distribuição dos recursos tributários

## Na Constituição de 1988

Redução relativa dos recursos federais mas aumento das competências legislativas e de jurisdição do Executivo federal e aumento das competências partilhadas

## Anos 90

Redução relativa dos recursos à disposição das esferas subnacionais

## 1997- ...

Recomposição e aumento dos recursos à disposição das esferas subnacionais, principalmente dos municípios

# Evolução da Composição da Receita Tributária Disponível por Nível de Governo: 1960/2010 (%)

<b>Ano</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Total</b>
<b>1960</b>	<b>59,44</b>	<b>34,75</b>	<b>5,81</b>	<b>100,00</b>
<b>1980</b>	<b>68,16</b>	<b>23,27</b>	<b>8,57</b>	<b>100,00</b>
<b>1988</b>	<b>60,09</b>	<b>26,61</b>	<b>13,30</b>	<b>100,00</b>
<b>2006</b>	<b>57,20</b>	<b>25,38</b>	<b>17,42</b>	<b>100,00</b>
<b>2010</b>	<b>57,10</b>	<b>24,60</b>	<b>18,30</b>	<b>100,00</b>

# Síntese

- ▣ Lógica “paradoxal” do federalismo brasileiro pós 1988: aumento das competências legislativas e de jurisdição do Executivo federal, com impacto sobre a formulação de políticas, e aumento das competências partilhadas.
- ▣ Aumento da vinculação da receita federal, redução inicial dos recursos federais, recuperação da receita federal, vinculação posterior da receita subnacional , recuperação da receita subnacional, com aumento para a esfera municipal.

# Como analisar o federalismo na prática?

- ▣ Federalismo centralizado ou descentralizado?
  - Políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso
  - Restrições constitucionais à autonomia das esferas subnacionais para legislar sobre políticas, também limitadas pelo Judiciário
  - Poucas competências constitucionais exclusivas alocadas às esferas subnacionais
  - Movimentos de fluxos e refluxos na partilha de recursos
  - Papel indutor do Executivo federal nas políticas públicas
  - Políticas com incentivos para gerar a adesão dos entes subnacionais

- ▣ No entanto,
  - Estados e municípios possuem autonomia administrativa considerável, responsabilidades pela implementação de políticas aprovadas na esfera federal e recursos públicos poucas vezes concedidos pelas constituições anteriores, em particular para os municípios, e superior a outros países em desenvolvimento.
  - Estados coletam o maior imposto em volume de arrecadação e municípios legislam sobre o uso do solo.
  - Governos subnacionais não são meros reprodutores das políticas federalizadas
- Por isso,
  - O federalismo brasileiro não se adapta a rótulos. Sistema complexo de equilíbrio de poder embora com a prevalência do poder decisório da esfera federal sobre políticas

# Reformas constitucionais e políticas públicas

Constituição ativamente reescrita a partir de 1997

74 Emendas Constitucionais, 47 sobre políticas públicas:

Política fiscal: 28

Modelo macroeconômico: 10

Política social: 8

Administração Pública: 4

Outro: 1

Obs: Algumas emendas tratam de mais de um tema, razão pela qual o número ultrapassa 47.

## Principais mudanças

### ▣ Políticas públicas

- ▣ Federalização da formulação das políticas
- ▣ Maior vinculação da receita pública às políticas
- ▣ Maior restrição de gastos e de endividamento, principalmente das esferas subnacionais
- ▣ Papel dos entes federados, com a implementação do princípio constitucional de descentralização da política social - municipalização

# Questões

1. Por que as políticas públicas foram o principal foco das reformas constitucionais no Brasil e o que as tornou possíveis?
2. Por que as reformas produziram a federalização das políticas, afetando as relações intergovernamentais e o federalismo fiscal?

# Chaves analítica I: Institucional

Chave institucional: as regras da Constituição de 1988 refletem incertezas sobre políticas públicas e sobre o papel dos entes federados naquele “momento crítico”, com duas conseqüências:

- Requisitos para emendas fáceis de serem cumpridos
- Delegação para determinar preferências sociais e macroeconômicas futuras

# Chaves analítica II: Causalidade

Chave de causalidade: mudanças nos contextos político e macroeconômico nacional e internacional:

- consolidação do paradigma da globalização
- estabilidade monetária e política, permitindo tornar efetivos alguns direitos sociais

# Federalismo e formulação de políticas

- ▣ Constitucionalização das políticas
- ▣ Emendas constitucionais que transformaram alguns direitos sociais em políticas e ações, a maioria por iniciativa do Executivo
- ▣ União (Executivo e Legislativo federais) determinando preferências
- ▣ Modelo: formulação federal, implementação descentralizada, principalmente municipal, financiamento partilhado para algumas políticas e somente federal para outras

# Divisão de responsabilidades/competências

- ▣ Profunda reestruturação no final dos anos 90, através de emendas constitucionais e legislação infraconstitucional
- ▣ Agenda das políticas:
  - ▣ controle da inflação e ajuste fiscal
  - ▣ privatizações, desregulamentação e quebra de monopólios estatais
  - ▣ universalização do acesso à saúde e à educação básica e políticas de combate à pobreza através de programas de transferência de renda condicionada e de políticas de assistência social
- ▣ O governo federal e os municípios participam de todos os programas sociais, mas não os estados.

# Programas sociais

- ▣ Características comuns:
  - Maior participação financeira é federal, com exceção da educação fundamental
  - Programas formulados na esfera federal
  - Grande maioria dos programas requer existência de conselhos comunitários (controle social)
  - Alguns programas são desenhados para serem focalizados (BF, BPC, aposentadoria rural, assistência social) e outros universais (saúde, educação)

# Papel dos entes federados nos programas sociais

## “Modelos”

### Modelo 1: implementação local e recursos partilhados

- Atenção básica à saúde
- Creche e pré-escola
- Educação fundamental: competição entre estados e municípios, mas os municípios estão aumentando sua participação
- Segurança alimentar e nutrição: restaurantes populares, cozinhas comunitárias, abastecimento alimentar

- ▣ Modelo 2: gestão compartilhada com poucos recursos partilhados:
  - Assistência social para segmentos vulneráveis – crianças, adolescentes, idosos, deficientes – abrigos
- ▣ Modelo 3: pequena responsabilidade local e total financiamento federal
  - Bolsa Família (cadastro dos beneficiários)
- ▣ Modelo 4: gestão e financiamento totalmente federal: BPC e Aposentadoria Rural

# Tensões e desafios políticos: Federalismo

- ▣ Uniformidade de regras, tanto na Constituição como nas decisões do STF: esferas subnacionais restringidas na capacidade de atender interesses dos eleitores
- ▣ Federação com grande desigualdade inter e intra-regional
- ▣ Relação direta entre o governo federal e os municípios decorrente da descentralização das políticas sociais, limitando o papel político e decisório dos governos estaduais

# Tensões e desafios políticos: Políticas Públicas

- ▣ Constitucionalização das políticas e várias datadas
- ▣ Vinculação de recursos a políticas
- ▣ Despesas correntes *versus* investimento
- ▣ Coordenação das políticas
- ▣ Poucos mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto vertical como horizontal, coibindo a criação de canais de negociação que diminuam a competição entre os entes federados
- ▣ Fortalecimento das instituições de controle externo e interno

# Estados, o elo perdido?

- ▣ Recursos financeiros
- ▣ Princípio da hierarquia
- ▣ Atomização de ações
- ▣ “Laboratórios de democracia”
- ▣ Poucas políticas “bottom-up”

# Por que incorporar os estados?

- ▣ Recursos orçamentários federais “engessados” pelas vinculações da receita
- ▣ Custo da burocracia federal (o debate despesas de custeio x investimento)
- ▣ Custos do controle
- ▣ Custos de transação (controladores não dispõem de plena informação para tomarem decisões)
- ▣ O tamanho da burocracia federal é pequeno em comparação com outros países, mas não seu custo.

# Argumento I

Em um país federal, de dimensão continental e alta desigualdade, a liderança federal e a participação de todos os entes governamentais nas políticas públicas é crucial **na fase inicial** do desenho da política, mas

Para que haja expansão das políticas públicas, especialmente das sociais, e avanços na qualidade da provisão, os estados poderiam desempenhar papel de coordenação?

# Argumento II

- ▣ Soluções para os principais problemas que afetam o federalismo brasileiro dependem menos do desenho constitucional do federalismo e das instituições que o modelam do que
  - do encaminhamento de conflitos políticos (velhos e novos)
  - da redefinição de algumas prioridades governamentais, tema mais afeito ao território das políticas públicas e não apenas da Constituição