

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 (%)

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

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 compartilhados

- 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