

Coordenação de políticas públicas em ambientes institucionais federativos

Menos Brasília mais Brasil?



Federalismo

- Coordenação vertical: O federalismo cooperativo pode ser definido como a partilha de responsabilidades entre o governo federal e os estaduais em uma dada função e o federalismo dual como a divisão de funções entre governos de esferas diferentes, assim como de suas estruturas (Elazar, 1964, p. 279)



Descentralização

- Transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou setor privado (Banco Mundial)
 - A. Transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais.
 - B. Transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação, gestão de políticas e programas definidos no nível federal.
 - C. Deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental.



Descentralização como processo

- As mudanças que as reformas descentralizadoras trazem para a distribuição de poder entre os governos nacional e os subnacionais dependem da sequência em que diferentes tipos de reformas políticas descentralizadoras acontecem
- Brasil/Colombia: $P > F > A$ - Consequência: Alto grau de autonomia para governadores e prefeitos em relação ao presidente.
- Argentina: $A > F > P$ - Consequência: Força as instâncias subnacionais serem financiadas pelo governo central. Se a descentralização política ocorrer será um tipo de reforma de efeito residual ou insignificante.



Descentralização política

- EC 15/1980 reestabelecimento de eleições diretas para governadores
- 1982 - Eleições diretas para governador
- Governadores eleitos democraticamente ficaram cada vez mais independentes do governo central e controlaram as burocracias do governo estadual
- Pressão política dos governadores
- Léxico político do período: Descentralização = Democratização
- O governo militar “terminou” em 1982 (Delfim Netto)



Descentralização fiscal

- EC 23/1983 Aumentava o percentual de transferências federais automáticas para os estados por meio do FPE, de 10% para 14% e do FPM de 10% para 16%
- Centralização afetava autonomia dos estados e dos municípios - tirania fiscal do governo federal.
- EC 27/1984 Ampliou a autoridade de arrecadação de impostos municipais e aumentou as transferências federais automáticas para estados e municípios.
- Influência de bancadas subnacionais na Assembleia Nacional Constituinte.



Descentralização administrativa

- **Saúde**
- Movimento sanitarista década de 1980 - SUS
- **Educação**
- FUNDEF (1996/1998)
- FUNDEB (2007...)
- **Assistência Social**
- SUAS 2005



Descentralização e o processo constitucional de 1988

- Redesenho da federação em benefício dos estados e municípios, esses transformados em entes federativos.
- Presidente enfraquecido, eleito por voto indireto com bancadas eleitas por voto popular.
- Baixo poder de veto do governo federal sobre as mudanças federativas instadas pelo Congresso.



Relação federação x congresso

- Os formuladores da Constituição de 1988 criaram um modelo de estado federativo que combina ampla autoridade jurisdicional à união com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais.
- As regras que regem as interações entre as elites do governo federal e dos governos subnacionais favorecem as elites políticas instaladas no centro e limitam as oportunidades de veto das elites instaladas nos governos subnacionais.
- O que explica o comportamento de deputados e senadores é sua fidelidade à orientação de voto dos líderes partidários. O argumento das bancadas estaduais não se confirma.



Descentralização fiscal pós 1988

- A descentralização de recursos fiscais beneficiou estados e sobretudo municípios.
- 47% da arrecadação do IR e do IPI vão para fundos de participação dos estados, do DF e dos municípios, e um percentual para fundos de desenvolvimento regionais NO, NE e CO.
- Década de 1990 marcada por forte guerra fiscal entre entes federados
- A descentralização implicou na redistribuição de recursos entre as regiões, em benefício dos estados e municípios mais pobres



Recursos fiscais e desigualdades regionais

- Os sistemas de transferências fiscais tem levado à maior dotação final de receitas tributárias nas regiões, nos estados e nos municípios de mais baixa capacidade inicial de geração de recursos tributários
- 2010 - NE - Após as transferências constitucionais, tem apenas 73% da média nacional de recursos para financiar suas demandas básicas para o desenvolvimento.
- Fonte: Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. Aristides Monteiro Neto et al. IPEA, 2017.



Recursos fiscais e desigualdades regionais

Região	Receitas tributárias (RT) R\$ (A)	BR = 100	2010	RT pós transferências R\$ (B)	BR= 100	B/A
Brasil	1.836,5	100,0		2.515,4	100,0	1,4
Norte	1.220,2	66,4		2.569,2	102,1	2,1
Nordeste	969,3	52,8		1.836,8	73,0	1,9
Sudeste	2.395,0	130,4		2.804,5	111,5	1,2
Sul	2.023,9	110,2		2.673,9	106,3	1,3
Centro-Oeste	2.250,0	122,5		3.055,5	121,5	1,4



Agenda federativa pós – 1988 - Arretche

- Criação de contribuições não sujeitas à repartição com estados e municípios: elevou as receitas federais, sem a obrigação de repartição com os governos territoriais
- Desvinculação de receitas e gastos da União: reverteu as decisões da CF88, ao reter 20% das transferências constitucionais
- Essas estratégias levaram os sucessivos presidentes a submeterem iniciativas legislativas cujo conteúdo afetava negativamente as receitas dos governos estaduais e municipais.
- Centralização decisória nas arenas federais afeta as oportunidades institucionais de veto dos governos territoriais no Brasil.



Reforma administrativa EC 19/98

- Sua aprovação é bem mais do que uma reforma administrativa, é, na verdade, o capítulo da administração pública, derivado da competência privativa da União (art. 22) para estabelecer as normas gerais de licitação e contratação em todos os níveis de governo. O grau de detalhamento do que se entende por “normas gerais da administração pública”, na prática, suprime a autonomia decisória de estados e municípios sobre estas questões, centralizando-as na União (Arretche).



Coordenação de políticas públicas descentralizadas

- Debate NPM sobre a recentralização das agências governamentais
- Governança colaborativa
- Operar com foco em facilitar
- Complexificação dos atores e processos envolvidos na produção de políticas públicas



Tipos de políticas públicas federativas

- **Constitucionalizadas:** foi objeto de emendas constitucionais que definiram a participação dos entes federados nas políticas, assim como vincularam recursos das três esferas ao seu provimento. Ex: Saúde e Educação (pré-escola e fundamental).
 - Adesão quase obrigatória
- **Normatizadas:** constituídos principalmente a partir de meados dos anos 2000: assistência social, meio ambiente, cultura, habitação, saneamento e turismo. Sistema Nacional de Segurança Pública e o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas.
 - Os sistemas nacionais normatizados ainda são pouco conhecidos e analisados, tanto na literatura sobre federalismo como na de políticas públicas.
 - Adesão voluntária com contrapartidas.



Brasília & Brasil

- O debate federativo é complexo.
- Retirar o poder de coordenação do governo federal pode não funcionar para algumas políticas.
- Descentralização necessita de fortes mecanismos de coordenação.
- A descentralização leva a política pública para mais perto de seu público alvo.
- Cada tipo de política possui arranjos federativos específicos.



Atividade em grupo

- A partir do Art. 23. da Constituição federal, em que são descritas políticas de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, escolha uma política para o debate e apresente em grupo as seguintes questões:
 - Qual o panorama e abrangência federativa da política em questão?
 - Qual o papel dos entes federados na coordenação da política em questão?
 - Seria desejável um maior protagonismo dos entes federados na coordenação dessas políticas, por quê?
 - Quais iniciativas poderiam levar os entes federados subnacionais a ganharem mais protagonismo na coordenação dessas políticas?
1. assistência pública;
 2. assistência aos portadores de deficiência;
 3. preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural;
 4. proteção do meio ambiente e dos recursos naturais;
 5. preservação das florestas, da fauna e da flora;
 6. agricultura e abastecimento alimentar;
 7. Habitação, metropolização e saneamento;
 8. combate à pobreza e aos fatores de marginalização social;
 9. exploração das atividades hídricas e minerais;
 10. segurança do trânsito;
 11. políticas para pequenas empresas;
 12. turismo e lazer.

