

Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Delineando conceitos: descentralização e federalismo; 2.1. Descentralização; 2.2. Federalismo; 3. Federalismo no Brasil e descentralização de políticas sociais: trajetória recente; 4. Conclusão; Referências.

RESUMO: *De acordo com a literatura de políticas públicas, a descentralização de políticas sociais em contextos federativos deve compatibilizar a autonomia dos entes federados e a necessidade de coordenação política para alcançar objetivos comuns. Este artigo pretendeu fazer uma revisão teórica dos dilemas envolvidos nos processos recentes de descentralização das políticas de saúde, educação e assistência social no contexto brasileiro. Destaca-se, como contribuição para a discussão mais ampla da Teoria Geral do Estado, que o desenho das relações intergovernamentais e de mecanismos e estratégias de indução das esferas mais centrais de governo foram essenciais para determinar os resultados da descentralização de políticas sociais entre níveis de governo para o caso brasileiro.*

PALAVRAS-CHAVE: *Implementação de políticas sociais. Federalismo. Relações intergovernamentais. Descentralização.*

ABSTRACT: *According to the literature of public policy, decentralization of social policies in federal contexts must match the autonomy of the federated entities and the need for policy coordination to achieve common goals. This article aimed to make a theoretical review of the dilemmas involved in the recent processes of decentralization of health, education*

and social assistance policies in the Brazilian context. It is affirmed, as a contribution to the broader discussion of the General Theory of the State, that the design of intergovernmental relations and mechanisms and strategies for induction of more central levels of government were essential to determine the outcome of the decentralization of social policies among levels of government to the Brazilian case.

KEYWORDS: *Implementation of social policies. Federalism. Intergovernmental relations. Decentralization.*

1. Introdução

A relação entre descentralização e federalismo é constitutiva, ou seja, os dois elementos são mutuamente complementares. O nível, alcance e formato dos processos de descentralização política, fiscal e/ou de gestão sobre políticas públicas são variáveis constitutivas de regimes federativos, informando que posição diferentes sistemas políticos ocupam no *continuum* Estado Unitário–Federado.

Em seu surgimento, o federalismo caracterizou-se pela centralização do poder político e limitação da autonomia de entes anteriormente confederados. Modernamente, no entanto, a adoção de instituições federalistas de distribuição territorial do poder político é a estratégia que se valem, em diversos países, movimentos de democratização em defesa da descentralização de recursos, competências e atribuições para novos atores políticos.

Da perspectiva dos processos de descentralização – marcadamente a descentralização de políticas sociais – regimes políticos federativos introduzem o elemento da autonomia dos entes federados, o que significa dizer que programas de transferência de novas competências sobre a gestão de políticas sociais devem contar com a anuência dos entes federados subnacionais, o que implica a necessidade de barganhas federativas.

O objetivo deste artigo é caracterizar o funcionamento recente do federalismo brasileiro, destacando seus principais dilemas e os elementos importantes destacados pela literatura sobre descentralização de políticas sociais, como subsídios para a moderna reflexão da Teoria Geral do Estado (DALLARI, 2002; AZAMBUJA, 1998). Para tanto, procede-se primeiramente a conceituação dos termos “descentralização” e “federalismo”. Em seguida, desenvolve-se a análise propriamente dita de como diferentes políticas sociais – saúde, educação e assistência social – foram descentralizadas, apresentando resultados muito distintos deste processo, provenientes de estratégias e estruturas prévias muito particulares. Por fim, são traçadas alguns desafios pertinentes à temática abordada, destacando-se o papel exercido pelas relações intergovernamentais e os mecanismos e estratégias de indução para o sucesso, ou não, das tentativas de descentralização de políticas sociais.

2. Delineando conceitos: descentralização e federalismo

2.1. Descentralização

A descentralização é tema recorrente dos escritos acadêmicos sobre reforma de Estado e da prática política recente de muitos países, encontrando adeptos dos mais distintos matizes político-ideológicos. Diversos organismos internacionais de cooperação regional e de fomento ao desenvolvimento dão tratamento especial à descentralização, seja pela institucionalização de departamentos especializados no tema em suas burocracias, seja por atrelarem linhas específicas de financiamento a políticas cuja implementação ocorra de modo descentralizado¹.

1 Nesse sentido, a descentralização, para a UNESCO e a OEA, seria um meio de se incorporar grupos marginalizados, ao passo que para o Banco Mundial esse seria um

Mas o que se entende por descentralização? Não obstante seja um conceito utilizado com frequência, nem sempre diz respeito ao mesmo fenômeno, comportando múltiplos significados.

Analiticamente, a idéia de descentralização aplicada ao Estado pode ser concebida a partir de duas dimensões principais, sintetizadas em duas indagações simples: *para quem* e *o que* se pretende descentralizar?

A primeira questão, a quem se destinam as novas competências que serão delegadas, compreende a determinação de quais serão os novos atores a serem incorporados no processo de readequação da ação do Estado.

Lobo (1990) argumenta que, segundo esta perspectiva, a descentralização compreende três distintas vertentes. Pode significar a transferências de atribuições e responsabilidades a) da administração direta à indireta; b) dentre os níveis de governo ou c) do Estado para a sociedade civil organizada. Qualquer uma dessas dinâmicas, por levar a “maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos”, é uma maneira distinta de ocorrência de descentralização (LOBO, 1990:6).

A reforma de Estado ocorrida em diversos países no início da década de 90 em grande medida consiste na adoção de estratégias de descentralização, seja entendida como readequação da atuação do papel do Estado na promoção de desenvolvimento econômico e social por meio da produção direta de bens e serviços, seja pela função de regular sua produção pelo mercado ou em parceria com a sociedade civil organizada.

método de se introduzir mecanismos de mercado na provisão de bens públicos pelo Estado (ROSAR *apud* ARAÚJO, 2007:40-41). Em comum, a descentralização era vista como um modelo a ser seguido pelos países latino-americanos, que passavam por processos de redemocratização.

No Brasil, ainda na década de 60, a transferência de competências da administração direta para a indireta foi vastamente utilizada para ampliar a intervenção do Estado desenvolvimentista sobre economia, por meio do Decreto-Lei 200. A crise fiscal dos anos 80, que simboliza a falência do modelo de substituição de importações e de intervenção direta na economia, terá como repercussões a adoção de programas de privatização das empresas estatais e de parcerias com o setor público não-estatal para a provisão de serviços não-exclusivos (como educação superior e atendimento hospitalar) por meio de organizações sociais, processo caracterizado como “publicização” (BRASIL, 1995).

A descentralização entre níveis de governo, no caso brasileiro, pode ser exemplificada pela distribuição de competências e responsabilidades de implementação e gestão entre os entes federados para uma série de políticas sociais. Não obstante sua previsão constitucional para algumas políticas, particularmente para a política de saúde e a vinculação de recursos orçamentários em gastos com educação, é um processo longo e ainda em desenvolvimento, que se inicia durante os anos 90.

Com respeito à segunda questão, referente ao conteúdo do que será descentralizado, a literatura aponta três características ou campos de delegação principais, que podem sobrepor-se e/ou ocorrer em graus diferenciados. A descentralização pode envolver a transferência de competências e atribuições *políticas, fiscais* e/ou referentes à *gestão de políticas públicas*.

Enfatizando a acepção propriamente política da descentralização, Abrúcio (2006) desenvolve uma conceituação classificada por ele mesmo como “minimalista”. A descentralização pode ser observada pelo cumprimento de 4 pressupostos principais, observados quando os governos territoriais adquirem autonomia: a) para eleger seus próprios representantes políticos; b)

para comandar diretamente sua administração; c) para elaborar legislação própria das competências que possua; e d) para cuidar da sua própria estrutura tributária e financeira². A ênfase nesses aspectos visa evitar que a simples desconcentração administrativa, característica da atribuição de novas funções às localidades em Estados Unitários, ou a privatização ou concessão de serviços públicos a ONGs ou ao setor privado sejam equiparadas a processos descentralizantes³. A descentralização da autoridade política confere maior autonomia aos entes políticos subnacionais, muitas vezes tornando-os atores chaves para o funcionamento do sistema político, com repercussões, em determinados países, mesmo para o resultado eleitoral das esferas centrais (RODDEN, 2005).

Sob a ótica da delegação de competências fiscais, a descentralização fiscal compreende tanto a descentralização dos gastos, que podem ser por meio de transferências vinculadas ou voluntárias do ente central para os subnacionais, arrecadação própria ou por meio de empréstimos, como o marco regulatório e autonomia dos entes federados para estabelecer e alterar tributos (RODDEN, 2005). Neste sentido, para a compreensão do grau de descentralização fiscal é fundamental a análise tanto das despesas realizadas quanto das receitas arrecadadas, além do marco institucional que regulamenta o processo de distribuição de competências fiscais – autonomia de criar novos tributos e modificar os existentes – entre atores relevantes.

Sem se perder de vista o sentido propriamente político ou fiscal que a descentralização pode assumir, Beer (*apud* ALMEIDA, 1995) desenvolve categorias sobre o conceito de descentraliza-

2 Não obstante este último aspecto seja relevante para a descentralização da autoridade política, será tratado pormenorizadamente pela vertente da descentralização fiscal.

3 O aspecto *político* da descentralização, assim como o *fiscal*, corresponde quase que exclusivamente à descentralização entre níveis de governo.

ção razoáveis para caracterizar a delegação de competências e atribuições para a gestão e implementação de políticas públicas. Para ele, a descentralização pode significar a transferência de recursos e capacidade de decisão sobre políticas para as instâncias subnacionais, o que é chamado de *realocação*. Pode também enfatizar a transferência somente das responsabilidades de implementação e de gestão de políticas e programas financiados e desenhados pelo nível central, caracterizado como *consolidação*. Beer denomina ainda como *devolução* a transferência das atribuições governamentais para o setor privado ou não-governamental.

Um ponto central dessa discussão refere-se ao papel assumido pela instância central no processo de descentralização de políticas públicas. Na conceituação traçada por Beer, esta é a distinção central entre os processos de *realocação* e *consolidação*, de modo que no primeiro a transferência de competências e responsabilidades é plenamente delegada para as instâncias subnacionais, que possuem mais autonomia na elaboração, financiamento e implementação da política. No segundo caso, a instância central delega a execução da política, mantendo centralizado o financiamento. Os dois processos oferecem modelos de relações intergovernamentais distintos, sendo que, respectivamente, ou a instância central redefine seu papel de atuação com relação às políticas descentralizadas, ou mantém e, em alguns casos, aprofunda seu grau de ativismo e de concentração do processo de tomada de decisão (ALMEIDA, 2005).

A divisão entre descentralização política, fiscal e administrativa (ou de políticas públicas) pode ser ainda tomada em conjunto, com o intuito de se compreender a importância de diferentes trajetórias de descentralização. Falletti (2004) parte dessa divisão para analisar como e em que medida a implementação de reformas em prol da descentralização implicou em aumento

da autonomia dos governos subnacionais. Partindo do estudo de quatro países latino-americanos (Colômbia, Brasil, México e Argentina), Falleti desenvolve o que denomina de teoria seqüencial da descentralização. A descentralização é entendida como um processo contínuo de interação entre os níveis central e subnacional. A seqüência na qual os processos ocorrem (por exemplo, a descentralização primeiramente política, depois fiscal e, por último, administrativa) importa para o entendimento de como se configura a relação entre os níveis de governo, podendo acarretar em maior ou menor autonomia para os níveis subnacionais.

Neste estudo, entende-se por descentralização, para a análise posterior das políticas sociais no contexto brasileiro recente, a transferência de **competências administrativas, de implementação e gestão de políticas públicas** que ocorre **entre níveis de governo**.

2.2. Federalismo

Qualquer estudo sobre descentralização que adote como objeto de análise a delegação de competências de gestão e implementação de políticas públicas entre níveis de governo deve compreender bem a estrutura de Estado perante a qual políticas deliberadas de transferência de competências e atribuições são desenvolvidas. A descentralização é muito distinta, para se ater às categorias clássicas, em Estados unitários e em federações. Nos primeiros, a descentralização envolve baixos custos de negociação política, uma vez que governos subnacionais não detêm autonomia suficiente para negociar politicamente os atos empreendidos pela instância central, o que difere das últimas.

O federalismo como regime político nasceu no contexto norte-americano de fundação de uma nova nação independente da

metrópole inglesa. James Madison, Alexander Hamilton e John Jay defenderam o sistema político federalista como a melhor saída para o impasse proveniente da independência dos EUA. As elites políticas das ex-treze colônias inglesas depararam-se com o seguinte dilema: como superar a fragilidade da organização confederativa, para propiciar defesa comum contra inimigos externos e evitar conflitos separatistas internos, desenvolver a economia e expandir a colonização do Oeste sem a criação de um Estado unitário que suprimisse por completo a autonomia política dos governos locais?

Os *founding fathers* dos EUA encontraram na criação do sistema federalista a resposta para o problema de como criar poder e ao mesmo tempo limitá-lo. A União surge como instância centralizadora do sistema, ao mesmo tempo em que se consolidam diversos mecanismos de freios e contrapesos para limitar o poder federal. As unidades estaduais exercem controle por meio do poder Legislativo, que possui representação na Câmara e no Senado, e também pela via do Judiciário, tendo em vista que os direitos originários dos estados foram protegidos na Constituição, esta devendo ser zelada pela Suprema Corte.

Segundo afirmam Abrúcio e Costa (1998:19) “o problema básico da questão federativa é encontrar o desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo, sem destruir a autonomia de cada ente e a conflituosidade inerente aos pactos federativos”.

O caso norte-americano ilustra bem as duas dimensões principais dos sistemas federativos: a divisão territorial de poder governamental e o desenho constitucional (SOUZA, 2005).

O território é elemento central de análise em federações. Estados federativos apresentam, em sua constituição, divisão

vertical e não-hierárquica, na qual distintos níveis de governo exercem autoridade sobre o mesmo grupo populacional e unidade territorial (LIPHART, *apud* ARRETCHE, 2002). O sistema norte-americano constituiu dois níveis governamentais distintos: os estados e a União, que dividem competências e atribuições políticas, fiscais e sobre políticas públicas.

A pactuação formal entre os entes federados, idéia-fundamento de “contrato” entre entes autônomos, constitutiva do federalismo, remete à existência de uma Constituição escrita. É neste sentido que Souza (2005) afirma que

Embora outros fatores ou instituições também sejam objeto de análise sob a ótica do federalismo, tais como as dinâmicas da economia política, da competição partidária e da chamada cultura política, as manifestações territoriais do federalismo requerem uma análise não apenas de sua aplicação prática, mas também do ponto de vista das constituições. Essas manifestações territoriais dizem respeito à divisão de competências entre os entes constitutivos e no poder Legislativo, ao papel do poder Judiciário, à alocação de recursos fiscais e de responsabilidades entre os entes constitutivos da federação e suas garantias constitucionais (SOUZA, 2005:105).

Novamente, o caso norte-americano é paradigmático. A federação é resultado da criação de uma Constituição escrita – rompimento com a tradição constitucionalista do direito anglo-saxão, consuetudinário e não-escrito – que define os direitos das instâncias subnacionais e os limites ao poder da esfera central. Abrúcio e Costa (1998:23) argumentam que este é um contrato

que “torna vinculantes normas aceitas por todos os jogadores para que se comece o próprio jogo”. Segundo eles, visa-se à superação de um dilema de ação coletiva, mais propriamente um dilema do prisioneiro, no qual os estados individualmente não podem garantir que todos irão aceitar o que foi combinado e cooperar. A cooperação é garantida com a existência de participação equânime de todos, o que é assegurado pela Constituição, o pacto federativo formalizado. A simetria entre os entes, ou entre os jogadores, é um dos fundamentos da ordem política instituída, evitando que se constituam jogos competitivos predatórios (ABRUCIO e COSTA, 1998).

O federalismo remete ainda à existência de um processo dinâmico de distribuição de autoridade. A prática federativa se dá a partir de mecanismos cooperativos e competitivos entre os entes federados, que podem modificar, explicita ou tacitamente, o pacto inicial.

Assume centralidade o conceito de barganhas federativas, que apontam para a cooperação negociada entre os entes federados. Para Rodden (2005):

Acordos formais e contratos implicam reciprocidade: qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua. Se o governo central pode obter tudo o que deseja dos governos locais por meio de simples atos administrativos, faz pouco sentido encarar ambos como engajados em uma relação contratual ou federal. O federalismo significa que para algum subconjunto das decisões ou atividades do governo central, torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais (RODDEN, 2005:17)

Assim, a questão central de estruturas federativas, de fundamental importância para a descentralização de políticas entre diferentes níveis de governo, é a de que a autoridade compartilhada entre os entes federados assenta-se em uma “relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e sua interdependência” (ABRUCIO, 2005: 43). O jogo federativo desdobra-se em barganhas e movimentos cooperativos e competitivos entre os entes constituintes, o que torna a implementação de políticas sociais um fenômeno complexo, que se desenvolve em diversas arenas e etapas.

3. Federalismo no Brasil e descentralização de políticas sociais: trajetória recente

O federalismo no Brasil, diferentemente da experiência norte-americana que lhe serviu de base, surge como uma tentativa de descentralizar ou fragmentar o poder concentrado de um Estado unitário. A motivação primordial da adoção de mecanismos federativos com o início da República é unicamente garantir maior autonomia para os estados, o oposto do caso norte-americano, no qual a invenção do federalismo pretendeu centralizar o sistema político.

A história republicana brasileira é marcada por episódios de maior e menor centralização política. Os dois períodos autoritários, de 1937 a 1945 e de 1964 a 1984, exemplificam momentos extremos de centralização, com intervenção direta na autonomia dos entes subnacionais. Os estados e municípios, durante boa parte do tempo nesses períodos, foram tratados como se fossem simplesmente instâncias administrativas do poder central, tendo seus governantes escolhidos pela União.

É por esse motivo que, no Brasil, a redemocratização da década de 80 foi acompanhada não apenas do retorno de eleições

livres e das liberdades democráticas. Rompeu-se com o modelo de organização política do regime militar, que na prática assemelhava-se a de um Estado unitário – marcadamente centralista e autoritário – para o restabelecimento de um sistema político federalista, ainda em construção, mas com maior autonomia e importância política para estados e municípios (ARRETCHE, 2002).

A consolidação institucional recente de um novo regime político, período de abertura lenta e gradual, culminou com a promulgação da Constituição de 88. A Constituição Federal restaurou a autonomia política dos estados, inovando na distribuição de poder político com a elevação dos municípios à categoria de entes federados⁴. A divisão federativa foi alçada à categoria de cláusula pétrea, o que impede sua supressão enquanto estiver vigente a Constituição.

Do ponto de vista político-institucional, um contraponto à idéia de que a Constituição foi demasiadamente generosa com as instâncias subnacionais está em Souza (2005). As normas sobre atribuições, recursos e políticas públicas⁵ estão delineadas minuciosamente na Constituição, deixando pouca margem para iniciativas próprias destes entes federados. Isso caracterizaria a existência de “um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica” (SOUZA, 2005:111), em que diferentes atores com diferentes recursos são submetidos a regras semelhantes. A autora aponta ainda que este fato, ao lado da interpretação sistemática do STF de que as leis e constituições

4 Neste sentido, a literatura aponta a existência do desenho constitucional de um modelo federativo cooperativo e descentralizado, com destaque para a atuação dos municípios (ALMEIDA, 1995 e 2004).

5 Isso não impede que haja um longo rol de políticas, particularmente as políticas sociais, que irão compor competências comuns ou concorrentes entre os três níveis de governo, com conseqüências diretas sobre os processos de descentralização, como se verá adiante.

estaduais devem refletir e submeter-se à legislação federal, reforçaria a figura dos entes subnacionais como meros gestores das políticas federais.

Sob a perspectiva do federalismo fiscal, a retomada do regime democrático constituiu uma grande ampliação dos recursos destinados a estados e municípios. A receita tributária disponível da União diminuiu de 68% em 1976/1980, para 56% em 1991/1995 e 51% em 2001/2004; para os estados, ampliou-se de 23% em 1976/1980 para 27,9% em 1991/1995 e 29% em 2001/2004; para os municípios, os entes federados que mais ganharam em relação aos outros, os recursos situavam-se em cerca de 9% em 1976/1980, aumentando para 16,1% em 1991/1995 e 20,4% em 2001/2004 (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008).

Esta modificação no padrão de distribuição de recursos deu-se, sobretudo, pela criação de novos impostos sob a administração dos entes subnacionais, a ampliação da base de incidência dos existentes e a vinculação de transferências constitucionais obrigatórias diretamente da União para os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Não obstante o ganho de estados e municípios, como se verá adiante, diversos atributos das relações fiscais foram modificados posteriormente, significando basicamente a retomada de recursos e capacidades fiscais pela União.

A descentralização de políticas públicas, por sua vez, em particular da área social – mesmo tendo sido associada por muitos à democratização, ao controle público e não-governamental das ações estatais e à via pela qual se alcançaria a correção necessária do modelo de proteção social⁶ – teve de esperar a década

6 Essas foram as percepções e expectativas de diversos atores – ativistas sociais, políticos, cientistas sociais e jornalistas –, que influenciaram o cenário político brasileiro durante o período da redemocratização. Não correspondem, porém, como demonstra Arretche (1996), a conseqüências necessárias do processo de descentralização.

de 90. A Constituição previu competências concorrentes para a maioria das políticas sociais relevantes, o que ocasionou a necessidade de definição posterior das atribuições de cada ente federado para cada política em específico, além das fontes de financiamento dessas políticas.

Focando principalmente as relações econômicas entre os entes federados, Abrúcio e Costa (1998) argumentam que o jogo federalista caracterizou-se, no período de redemocratização, por ser não-cooperativo e predatório. Por diversas razões – uma das principais, a eleição de muitos governadores da oposição em 1982, dando centralidade a estes no processo de retomada da democracia – o federalismo brasileiro teria uma feição fortemente “estadualista”, que gerariam transferências predatórias de custos financeiros dos estados para o governo federal. Na relação entre si, o fortalecimento dos estados mais fracos economicamente desde o final da ditadura, aliado às acentuadas desigualdades regionais e à descrença generalizada de uma saída coordenada para o dilema da distribuição eqüitativa de recursos, apontariam para estados que possuem fortes incentivos para agir individualmente do que para cooperar. O exemplo paradigmático seria a guerra fiscal entre estados para obtenção de investimentos privados.

Independentemente do acerto desta tese⁷, o federalismo brasileiro dos anos 90 caracterizou-se por diversas mudanças centralizadoras e de retomada da capacidade de intervenção da instância central.

7 Em recente estudo, Arretche (2008) retoma a discussão do grau de descentralização e centralização do sistema federalista brasileiro. Contrariando a tese de que a Constituição de 88 privilegiou a descentralização em detrimento da União, argumenta que os anos 90 não foram marcados pela reestruturação das relações federativas (ABRUCIO e COSTA, 1998; ABRUCIO, 2005), nem por processos de recentralização (MELO, 2005), mas “em grande parte apenas pela continuidade e encaminhamento das deliberações de 1988”. As análises políticas dos anos 90 teriam superestimado, um tanto entusiástica e acriticamente, os impulsos descentralizantes da Constituição de 88.

Em um primeiro momento, contudo, a lógica de intervenção governamental não operou deste modo. A herança de descuidos com as políticas sociais e menosprezo pela estrutura federativa não provieram unicamente do regime militar. O governo Collor notabilizou-se por desestruturar a burocracia federal especializada, resultando em acentuado processo de fragmentação e desaparelhamento dos Ministérios da área social. A descentralização de políticas públicas assumiu um caráter caótico e desordenado, via “desmonte” e omissão do governo federal (FAGNANI, 1997).

Assim, em grande medida, a história da organização federativa sob os dois governos de FHC, será a retomada da capacidade da União de exercer coordenação federativa, aliando estados e municípios a programas e políticas nacionais.

Um ponto central na agenda política foi a adoção de medidas estabilizadoras para lidar com a crise fiscal dos anos 80. Em troca da renegociação da dívida dos estados, que chegava a valores alarmantes em meados da década de 90, o governo federal impôs diversos condicionantes, como a privatização dos bancos e empresas públicas dos estados. Criou ainda mecanismos de suspensão das transferências constitucionais aos estados inadimplentes (MELO, 2005).

De acordo com Melo (2005), a estratégia fiscal do governo federal desdobrou-se ainda na ampliação da carga tributária – predominantemente através das contribuições sociais, que não exigem partilha com outros entes federais e podem ser recolhidas no mesmo exercício fiscal – ao mesmo tempo em que refreou a atuação fiscal dos governos subnacionais. Para este último aspecto, a União aprovou emendas constitucionais que permitiram reter parte dos recursos constitucionalmente

destinados a estados e municípios⁸. Em 2000, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que reduziu acentuadamente a opção pelo endividamento existente para as instâncias subnacionais, restringindo despesas de pessoal dos entes federados, controlando a estratégia de renúncia de receita, estabelecendo novos critérios para as transferências voluntárias, além de exigir maior transparência das informações fiscais.

A descentralização de políticas sociais no Brasil teve de esperar até meados dos anos 90 menos pela confirmação da hipótese clássica de que as federações fragmentam demasiadamente o poder político e favorecem a oposição dos governos locais, do que pela razão de que os ministérios da área social eram instáveis e incapazes de criar mecanismos institucionais de coordenação federativa que propiciassem a descentralização, ou seja, a descentralização dependeu da reestruturação da capacidade coordenativa do governo federal (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2002).

Neste sentido, Melo (2005) aponta que o gabinete de FHC para os Ministérios sociais foi constituído por indicações dos setores mais próximos do Executivo e por ministros cujo perfil era eminentemente técnico. A taxa de *turnover* para o Ministério da Educação foi semelhante ao do Ministério da Fazenda, em que somente um ministro ocupou o cargo durante os dois governos. Com isso:

O governo optou por insular a administração central, para a qual indicou especialistas, mui-

8 Como explica Melo (2005:858), antes de serem repartidos, “os recursos alimentariam um fundo controlado pelo governo federal (o Fundo Social de Emergência – FSE) por um período específico de tempo. Essa estratégia contábil foi reafirmada posteriormente com o Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e, mais recentemente, com a Desvinculação de Receitas da União – DRU”.

tos deles com formação em economia. Pela primeira vez, foram nomeados economistas para cargos de ministro da Economia e da Educação e também para secretário executivo (o segundo em importância, depois do ministro) nas duas organizações (MELO, 2005:865).

Melo aponta ainda que o insulamento burocrático destas pastas ocorreu em seu núcleo mais próximo do Executivo, havendo espaço para a patronagem e o sistema rotineiro de alianças por cargos políticos na periferia do sistema. Ressalte-se que o campo da assistência social dividia seu *status* ministerial com a Previdência Social, bastante distante do padrão de recrutamento apontado para a saúde e para a educação, o que será retomado adiante neste trabalho.

A Tabela que se segue sintetiza as principais estratégias e políticas de descentralização adotadas ao longo da década de 90, para as políticas sociais de saúde, educação e assistência social.

A descentralização dessas três políticas sociais orientou-se por distintas estratégias, partiram de estruturas prévias muito particulares e alcançaram resultados diversos. Em todas elas, em comum, o governo federal atuou ativamente no processo de descentralização, complementando as normatizações constitucionais.

Para o caso da educação, a Constituição previu que a União deveria aplicar no mínimo 18% de sua receita, ao passo que estados e municípios deveriam mobilizar 25% de suas receitas proveniente de impostos, compreendida a que vier de transferências, com gastos em políticas na área de educação. Definiu ainda que os municípios deveriam priorizar sua atuação no ensino fundamental e na educação infantil, os estados no ensino fundamental e médio e a União no financiamento da rede pú-

blica federal – composta principalmente pelo ensino superior – e em políticas de equalização de oportunidades educacionais e de promoção de padrões de qualidade do ensino, de modo a exercer função supletiva e redistributiva.

Tabela 1
Características da descentralização
implementada nas áreas de educação,
saúde e assistência social durante os anos 90

Área/Dimensões	Saúde	Educação	Assistência Social
Política federal de descentralização	<ul style="list-style-type: none"> • Sim • Realocação e consolidação 	<ul style="list-style-type: none"> • Não; depois de 1997: sim 	<ul style="list-style-type: none"> • Depois de 1994: sim • Realocação e devolução

Área/Dimensões	Saúde	Educação	Assistência Social
<p>Estratégias de Descentralização</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 8.080, de 13 de setembro de 1990 • Normas Operacionais Básicas (NOB-SUS) <ul style="list-style-type: none"> • Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (Faec) (1999) • Emenda Constitucional nº 29 (2000) <ul style="list-style-type: none"> • Norma Operacional Básica da Assistência à Saúde (NOAS) (2002) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - LDB) • Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental (Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996 - Fundef) • Programas do Governo Federal: <ul style="list-style-type: none"> a) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); b) Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE); c) Programa Nacional de Saúde Escolar (PNSE); d) Programa Nacional de Material Escolar (PNME). • Plano Nacional de Educação (aprovado pela Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001 - PNE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993) • Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (1996) • Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (Criado pela Loas/1993 e regulamentado pelo decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995)

Área/Dimensões	Saúde	Educação	Assistência Social
Estruturas prévias	<ul style="list-style-type: none"> • Competências definidas e exclusivas • Centralização decisória e financeira no governo federal • Estados e municípios com serviços de saúde próprios 	<ul style="list-style-type: none"> • Competências comuns • Centralização de alguns programas e recursos no governo federal • Estados operam redes próprias de escolas, principais responsáveis pela oferta de educação básica 	<ul style="list-style-type: none"> • Competências comuns • Centralização decisória e financeira no nível federal • Execução por associações voluntárias
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Atenção básica municipal • Atenção básica desigualmente municipalizada 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipalização significativa dos quatro primeiros anos da educação, sob o Fundef • Estados e municípios com políticas próprias de descentralização/desconcentração 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipalização de recursos e programas • Execução por associações voluntárias

Fonte: Elaboração própria, a partir dos quadros de Almeida (2005) e Ribeiro (2007)

Historicamente, as redes educacionais dos níveis de governo subnacionais, particularmente na oferta de ensino básico e médio, apresentaram sobreposição de ações. Outro obstáculo ao funcionamento do sistema educacional é a desigualdade de oportunidades e o caráter regressivo de sua distribuição: as localidades mais vulnerabilizadas e com piores índices sócio-econômicos estão servidas por escolas de pior qualidade (COSTA, 2005). Com isso, duas iniciativas destacam-se na década de 90 para lidar com tais problemas: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que definiu a ação prioritária dos estados no ensino médio e dos municípios para o ensino infantil e, principalmente, fundamental; e a criação do Fundo de

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), mecanismo contábil de redistribuição de recursos de impostos e transferências pertencentes a estados e municípios, para redução da diferença do gasto por aluno entre regiões (RIBEIRO, 2007).

A saúde constituiu um dos campos que mais avançaram no processo de reforma das políticas sociais, sendo apoiada por uma ampla coalizão durante o processo constituinte. A Constituição estabeleceu a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), pautando-o sobre os princípios da universalização, descentralização e participação da sociedade, em uma clara concepção de cooperação entre as três esferas de governo (ALMEIDA, 2005). Os serviços de saúde deveriam ser executados pelos municípios, sob a supervisão dos estados, os quais ficariam responsáveis também pela execução das ações complexas. A União ficou responsável pela normatização e pelas transferências de recursos.

As reformas posteriores acentuaram o papel do governo federal na organização do sistema de saúde (RIBEIRO, 2007). A descentralização foi aprofundada a partir das Normas Operacionais Básicas editadas pelo Ministério da Saúde. Definiram os meios de adesão dos municípios ao sistema (NOB de 1993), fortaleceram a capacidade do governo federal de induzir a utilização de recursos do SUS (criação do Fundo de Ações Estratégicas e Compensação e NOAS). A Emenda Constitucional nº 29 aprovou vinculação de 12% da receita tributária líquida do governo federal, sendo que para estados e municípios a vinculação foi de, respectivamente, 12% e 15% do orçamento, deduzidas as transferências.

A assistência social contou com uma fraca coalizão durante a formatação das reformas constitucionais (ALMEIDA, 1995).

A modificação central trazida pela Constituição consistiu na afirmação da área como política pública, não-contributiva e a ser prestada pelo Estado a quem necessitar. Em termos substantivos de intervenção governamental, foi assegurada a prestação de benefícios no valor de um salário mínimo a idosos e pessoas portadoras de deficiência em situação de pobreza, implementada na década de 90.

Neste período, mudanças significativas ocorrem com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que reafirma a assistência social como parte da seguridade social, define atribuições dos entes federados, delimita benefícios e serviços sócio-assistenciais e reformula a organização institucional da política.

O governo FHC foi responsável pela efetivação de muitos dispositivos normatizados, como a implantação de uma série de órgãos de representação popular para a política de assistência social e gestão compartilhada (Conselho Nacional de Assistência Social, Fundo Nacional da Assistência Social, bem como a institucionalização, até o ano de 2001, de conselhos, fundos e planos de assistência social em 4.105 dos 5.560 municípios brasileiros), além da efetivação do Benefício de Prestação Continuada – BPC (DRAIBE, 2003). Programas de transferência direta de renda são institucionalizados, particularmente no segundo mandato.

O financiamento da política e a distribuição de competências entre os entes federados, contudo, permaneceram indefinidos. O financiamento da política manteve-se dicotomizado: os serviços de combate à pobreza e assistência foram organizados por meio de transferências regulares e automáticas, baseadas em séries históricas, ao passo que os programas e projetos ficaram submetidos ao estabelecimento de convênios pela esfe-

ra federal. As competências entre os entes federados permaneceram difusas e imprecisas, não havendo incentivos para a criação, em estados e municípios, de capacidades institucionais para assumir as responsabilidades de gestão em rede da política (LIMA, 2004).

Do aparato federal não surgiu nenhuma iniciativa centralizada que pudesse ordenar o processo de descentralização e coordenação federativa. De um lado, os grandes aparatos institucionais que cuidavam da política de assistência social – particularmente a LBA – insurgiram-se como obstáculos conservadores a reformas que diminuíssem a centralidade do governo federal como executor de ações assistenciais, recurso importante de patronagem e troca política. Por outro lado, e não dissociado da razão anterior, a política de assistência não se consolidou como um *locus* institucional próprio de decisão e comando, tanto no âmbito federal, como local, de estados e municípios (ALMEIDA, 1995).

Uma síntese elucidativa é oferecida por Abrúcio (2005), que enumera diversos mecanismos utilizados pelo governo federal para modificar e coordenar as relações intergovernamentais e o processo de descentralização durante o período FHC, que explicita tanto a atuação do governo no âmbito do ajuste fiscal quanto na descentralização de políticas públicas:

- a) Redução da inflação e regularização dos repasses de recursos aos governos subnacionais, o que permitiu o surgimento de nova rodada de negociações para estabelecer a descentralização em diversas políticas públicas.
- b) Associação da descentralização com os objetivos de reformulação do próprio Estado, que envolveu uma série de ações: reduzir os focos de déficit público nos governos

subnacionais, particularmente os que repassavam custos para a União; programas de modernização da máquina fiscal dos estados e de demissão voluntária, com financiamento federal; criação de restrições orçamentárias (Lei de Responsabilidade Fiscal, no segundo mandato); medidas de auxílio previdenciário; privatização de empresas estatais.

- c) Repasse de recursos mediante a participação e controle social exercidos por Conselhos de políticas, aprofundando a estratégia de fiscalização popular adotada pela Constituição de 88.
- d) Arranjos de coordenação nacional de políticas públicas, principalmente na área social, incentivando governos subnacionais a assumirem as responsabilidades pela gestão de tais políticas, com a existência de distribuição de verbas, obrigação de cumprimento de metas e mecanismos de punição.
- e) Aportes da União em programas de redistribuição de renda, partindo do pressuposto que a ação dos governos locais não seria suficiente para a redução da miséria e da pobreza.
- f) Institucionalização das mudanças executadas por meio da aprovação de inúmeras leis e emendas constitucionais.
- g) Estabelecimento de instrumentos de avaliação das políticas, em particular as da área educacional.

4. Conclusão

Os sistemas políticos federativos são caracterizados pela existência de distribuição territorial da autoridade política, o que implica dizer que, em um mesmo território dentro de um mesmo Estado, mais de um governo pode ser responsável pelo exercício do poder político. Os entes federados possuem assim autonomia – que pode variar entre os diversos modelos de sistemas federativos existentes – para fazer as escolhas políticas

e de políticas públicas em seus territórios. A implementação de políticas públicas é caracterizada pelo dilema de assegurar a integridade política e autonomia dos diversos níveis de governo e, simultaneamente, coordenar ações para alcançar fins comuns.

Estruturas federativas de distribuição do poder político, desse modo, acarretam duas conseqüências para a descentralização de políticas sociais: 1) a transferência de competências entre níveis de governo se dá por meio da *adesão* do nível subnacional, que possui autonomia para escolher participar ou não de determinado programa ou política social; e 2) envolve uma série de *barganhas federativas* entre os entes federados, que impactam o ritmo, abrangência e contornos da descentralização (ARRETCHE, 2000; ABRÚCIO, 2005). A assunção de novas atribuições na provisão de bens e serviços sociais por governos locais é uma ação deliberada proveniente de um cálculo estratégico que contrapõe os custos associados aos benefícios efetivos e potenciais da adesão a programas nacionais de descentralização.

No Brasil, a Constituição de 88 promoveu a descentralização política e fiscal, elevando os municípios à categoria de entes federados e ampliando a parcela das receitas tributárias transferidas aos níveis subnacionais. O modelo de federalismo adotado no país, no entanto, caracterizou como competências comuns a provisão de políticas sociais, acentuando o problema da definição de responsabilidades entre entes federados marcadamente assimétricos e de regiões muito desiguais.

Em síntese, como contribuição para a discussão mais ampla da Teoria Geral do Estado, destaca-se que o desenho das relações intergovernamentais e de mecanismos e estratégias de indução das esferas mais centrais de governo foram essenciais para determinar os resultados da descentralização de políticas sociais entre níveis de governo. Ao longo da década de 90, os

diferentes graus de descentralização entre as políticas sociais estiveram dependentes de características dessas próprias políticas, da heterogeneidade estrutural dos governos locais e, principalmente, dos arranjos institucionais constituídos.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

_____, F. L. *A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo - ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

_____, M. H. T. A Política Social no Governo Lula. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 70, p. 07-17, 2004.

_____, M. H. T. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 29-40, 2005.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. *Financiamento da Educação Básica no Governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com o governo de FHC*. Dissertação (Programa de Mestrado). UnB, p. 40-41. 2007.

ARRETCHE, Marta. *Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

_____, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2000. v. 1.

_____, Marta. *Relações Federativas nas Políticas Sociais. Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

_____, Marta. *Continuidades e discontinuidades da federação brasileira*. In: 6º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Campinas, 2008.

AZAMBUJA, D. *Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Globo, 1998.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, DF : MARE/ Presidência da República, 1995.

COSTA, B. L. D. *A que induzem os mecanismos de indução? O FUNDEF, as relações intergovernamentais e o ensino fundamental*. Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Sociologia e Política. Departamento de Ciência Política. FAFICH-UFMG. Belo Horizonte, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DRAIBE, Sônia Miriam. A política social do governo FHC e o sistema de proteção social. *Revista Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, 2003.

FAGNANI, Eduardo. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/1992. *Economia e Sociedade*, v. 21, p. 183-238, 1997.

FALLETI, Tulia G. *A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective*. Working Paper # 314. July. 2004.

GLAMBLAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas*, 3.ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LIMA, Ângela Maria de Lourdes Dayrell de . *Os Desafios da Construção do Sistema Único da Assistência Social*. In: Carla Bronzo Ladeira Carneiro; Bruno Lazzarotti Diniz. (Org.). **Gestão Social: o que há de novo?**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004, v. 1, p. 81-99.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa, Revista de Estudos e Pesquisas em Educação*, São Paulo, n 74, ago. 1990.

MELO, Marcus André. *O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social*. Dados - **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005.

RIBEIRO, Leandro Molhano. *Federalismo, governo local e políticas sociais no Brasil a partir dos anos 1990*. In: 31º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2007.

RODDEN, Jonathan. *Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas*. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, 2005 .

SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

