



Vista da Fachada do CFCH, UFPE.  
Homenagem aos 70 anos de fundação da  
Faculdade de Filosofia de Pernambuco,  
ideia embrionária do atual Centro de  
Filosofia e Ciências Humanas.

*PEREIRA, Taciana Martins*

PEREIRA, T. M. Brasil: políticas sociais em um país federalista e descentralizado. Espaço Público, v. 2, p. 89-96, dez. 2018.

## **Brasil: políticas sociais em um país federalista e descentralizado**

Brazil: social policies in a federalist and decentralized country

### **Resumo**

Este artigo apresenta os conceitos de Federalismo e descentralização demonstrando suas distinções. Mostra que, no Brasil, a restauração do federalismo, no final dos anos 80, ocorreu anteriormente à descentralização das políticas sociais, no final dos anos 90. Analisa a descentralização na área de políticas sociais no federalismo brasileiro. Constatase que a descentralização em áreas como saúde, educação e transferência de renda, têm alterado as relações intergovernamentais. Em algumas áreas como a de transferência de renda, por exemplo, a União tende a se relacionar diretamente com as esferas municipais, reduzindo a participação da esfera estadual. Essa é uma mudança importante, uma vez que na institucionalidade clássica federativa os estados membros da federação vêm tornando-se coadjuvantes na produção das principais políticas sociais. Não se pode compreender o federalismo atual brasileiro numa única direção, mas que, a par disso, a tendente relação direta entre União e municípios produz impactos diversos no sistema político e nas políticas públicas sociais.

**Palavras-chave:** Descentralização. Federalismo. Relações intergovernamentais. Políticas Públicas. Políticas sociais.

### **Abstract**

This article presents the concepts of Federalism and decentralization demonstrating their distinctions. It shows that, in Brazil, the restoration of federalism in the late 1980s occurred prior to the decentralization of social policies in the late 1990s. To analyze the decentralization in the area of social policies in Brazilian federalism. It is noted that decentralization in areas such as health, education and income transfer have altered intergovernmental relations, for example, the Union tends to relate directly to the municipal spheres, reducing state participation. This is an important change, since in the federative classical institutionalality the member states of the federation have become coadjuvant in the production of the main social policies. Brazilian federalism can not be understood in a single direction, but that, in addition, the direct relationship between the Union and municipalities has different impacts on the political system and public social policies.

**Keywords:** Decentralization. Federalism. Intergovernmental relations. Public policy. Social politics.

## **Introdução**

A descentralização das políticas públicas é uma das grandes reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980. A assertiva de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório conduziu a um grande consenso, que reuniu correntes políticas à esquerda e à direita, em torno das virtudes da descentralização. Esta produziria eficiência, participação e transparência para a gestão pública. Com isso, no Brasil dos anos de 1980, centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, já a descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas (ARRETCHE, 2002).

Esta disputa não se restringia ao Brasil. Haviam países que apesar de democracias estáveis, a descentralização era uma opção para confrontar as decisões centralizadoras instituídas durante a construção dos Estados de Bem-Estar Social, de inspiração keynesiana. Na Itália, a descentralização era portadora de expectativas relacionadas à modernização dos governos regionais, esvaziados em seus poderes por Estados unitários excessivamente centralizados (PUTNAM, 1996).

No Brasil, ocorreram dois fatos importantes quanto a reforma das instituições políticas na década de 80. A primeira foi a retomada de eleições diretas em todos os níveis de governo a partir de 1982 e as deliberações da Constituição Federal de 1988, na qual recuperaram as bases federativas do Estado brasileiro, suprimidas durante a ditadura militar. Depois, nos anos 90 e já completada a institucionalização do Estado federativo, implementou-se um amplo programa de descentralização, particularmente na área das políticas sociais (ARRETCHE, 2002).

De acordo com Arretche (2002), “Embora originários do mesmo processo histórico no Brasil – a negação do autoritarismo e da centralização –, federalismo e descentralização não implicam engenharias políticas gêmeas”.

Muitos estudos apontam que o Estado Federalista tem mais dificuldade de adotar grandes reformas, porém, o Brasil é um caso à parte ao implementar um programa de grande extensão de descentralização das políticas sociais a partir de meados dos anos de 1990. Esse programa transferiu para Estados e Municípios funções de gestão de políticas públicas sociais.

Este artigo discutirá os conceitos de federalismo, descentralização e políticas sociais, de forma que o diferencie e, em seguida, apresentará as previsões da literatura a partir de referências bibliográficas a respeito da capacidade governativa em Estados federativos. Na segunda parte, o artigo apresentará a extensão do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, através dos seus Estados e Municípios. Na parte final, apresentará uma tentativa de explicação para o aparente antagonismo entre federalismo e descentralização no Brasil nas políticas públicas sociais.

## **Conceito de Federalismo**

O Federalismo é o sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central, a União e os governos regionais.

O federalismo é definido, em sua acepção positiva, como um meio-termo entre um governo unitário, com os poderes exclusivamente concentrados na União, e uma confederação, na qual o poder central seria nulo ou fraco. Por sua vez, a confederação é caracterizada como uma aliança entre Estados independentes. O governo central não poderia aplicar as leis sobre os cidadãos sem a aprovação dos Estados, que seriam, em última instância, a fonte da soberania. A diferença essencial entre federação e confederação é que, na primeira, o governo central possui poder sobre os cidadãos dos Estados ou províncias que compõem a União sem que essa ação tenha de ser acordada pelos Estados (COSER, 2002, p. 942).

## **Conceito de Descentralização**

A descentralização é uma distribuição de poderes financeiros e funcionais entre os níveis de governo, União, Estados e Municípios. Difere, portanto, da desconcentração, por não afetar necessariamente a distribuição de poder decisório, atuando, na maioria das vezes, apenas no plano físico-territorial. Envolve redistribuição de poder, de deslocamentos de centros decisórios.

Por ser um instrumento de ação governamental, não possui qualidades exclusivamente positivas, da mesma maneira que a centralização não é nociva por si só. Estudos realizados já conseguiram mostrar que seria impossível e inadequada uma descentralização absoluta, quanto menos por limitações da própria ordem econômica (LOBO, 1988).

Muitas pessoas acreditam que a descentralização é a saída dos problemas do país, porém isso não é verídico. Devido às desigualdades regionais, há a necessidade de um sistema de transferência de recursos federais na direção de estados e municípios.

Apesar da descentralização de competências, a União ainda fica responsável por funções que são prioridades nacionais. Segundo Lobo (1988), a descentralização inclui duas dimensões que estão intimamente ligadas: a financeira e a político-institucional. É interessante notar que a discussão do lado financeiro tem sido privilegiada em detrimento da segunda.

Essa mesma autora afirma quanto à descentralização que:

A resposta à indagação de como descentralizar passa, do lado financeiro, pela reforma tributária propriamente dita, onde a redefinição da distribuição de recursos financeiros deve nortear-se pelos princípios da autonomia federativa e da redução das iniquidades. A redistribuição de competências tributárias, a partilha de impostos e o sistema de transferências constitucionais alinham-se ao propósito de autonomia federativa. Entretanto, também já ficou evidenciado que a pura e simples redistribuição de recursos financeiros entre as esferas de governo por si só não é suficiente para garantir a descentralização político-institucional, ou seja, o reordenamento de funções governamentais de modo a permitir maior eficácia na ação do poder público. Em outras palavras, o processo deve também incorporar a transferência daquelas responsabilidades, até então da esfera federal, que sejam mais

adequadas à execução e gestão dos governos estaduais e municipais (LOBO, 1988, p.18).

### **Políticas sociais em um país federalista e descentralizado**

A Constituição Federal de 1988 não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar. De acordo com Arretche (2004), logo após a nova constituição foram introduzidas medidas de reforma aprovadas e implementadas pelos sucessivos presidentes, porém pouco ou nada alteraram esta estrutura prévia, que é centralizada para as políticas de saúde e desenvolvimento urbano e descentralizada para a política de educação fundamental. Ela também afirmou que, “No início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular”, (ARRETCHE, 2004, p. 22). Nesse caso a capacidade de coordenação das políticas por setores dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados.

A descentralização das políticas públicas deve ser realizada de forma gradual, através de programas de assistência técnica e financeira, com o propósito de evitar rupturas e prejuízos para a população. Isto é, deve ser realizada de maneira articulada e não conflitiva. É necessária uma política planejada de cooperação e coordenação, entre União e entes federados, com os objetivos do desenvolvimento e da promoção da igualação das condições sociais de vida, não com o desmonte puro e simples ou o retrocesso da recentralização de receitas na esfera federal (AFONSO, 1994 apud BERCOVICIN, 2002, p.22).

A elaboração de políticas definidas de descentralização, em âmbito nacional, é essencial no Brasil, onde a transferência das políticas sociais não é um processo espontâneo. De acordo com Arretche (2000), O Brasil, conforme a Constituição Federal de 1988, é uma Federação. Logo, os entes federados são dotados de autonomia e não são obrigados a aderir a nenhuma política federal de descentralização de políticas sociais, salvo determinação constitucional.

Desse modo, com o objetivo de descentralizar a política social, a União tem o papel de motivar o ente federado, para sua adesão, através de políticas nacionais deliberadas, com auxílio técnico, administrativo e financeiro.

Na opinião de Marta Arretche, a pouca capacidade administrativa e os problemas fiscais e financeiros dos entes federados influenciam o processo da decisão de assumir uma política social, mas não são fatores determinantes da decisão, pois podem ser compensados pela União ou Estado.

Assim, para obter uma descentralização bem implementada da política social é importante uma decisão política de elaborar uma política nacional deliberada, que deve ser implementada de modo coordenado e com a adesão dos entes federados (ARRETCHE, 2000).

Todavia, o que o governo Federal vem incluindo são dispositivos na Constituição para obrigar os entes federados a assumir certas políticas sociais, sem qualquer contrapartida federal e vinculando receitas, como nos casos do ensino fundamental (Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996) e dos serviços públicos de saúde (Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000), (BERCOVICIN, 2002).

Com a descentralização de várias áreas de atuação, os Estados e os Municípios vem substituindo a União em várias áreas de atuação, especialmente nas áreas da saúde, educação, habitação e saneamento, ao mesmo tempo em que outras esferas estão sem qualquer atuação governamental devido ao abandono promovido pelo Governo Federal. Marta Arretche caracteriza este abandono de políticas sociais por parte do Governo Federal como “descentralização por ausência”.

De acordo com Afonso (1994), apesar da concentração na esfera federal, as políticas sociais não sofreram mudanças qualitativas ou se deterioraram por este motivo, mas sim pela falta de planejamento, coordenação e cooperação no processo de descentralização. Ele também afirma que, quando o Governo Federal verifica o aumento das despesas estaduais e municipais com políticas sociais, identifica este aumento como má gestão e déficit nas contas públicas. As autoridades federais, dentre as raras medidas tomadas, tentaram controlar o déficit público e combater a inflação controlando e reduzindo o endividamento público estadual e municipal.

O resultado dessas concepções é a tentativa de tutela política e financeira por parte da União de certas políticas sociais, o desmonte de programas sociais e seus mecanismos de atuação ou leis draconianas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000). Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, devemos ressaltar que ela limita a atuação de todas as esferas de governo do país à busca do equilíbrio nas contas públicas. Esse equilíbrio fiscal, imposto, não negociado, nem sempre está de acordo com os princípios do Estado Federal previsto na Constituição de 1988 (BERCOVICIN, 2002, p.31).

### **Políticas sociais**

Na distribuição intergovernamental de funções, a União é responsável pelo financiamento e formulação da política nacional de saúde, bem como da coordenação das ações intergovernamentais. As políticas implementadas pelos governos locais são dependentes das transferências federais e das regras definidas pelo Ministério da Saúde. Ou seja, o governo federal dispõe de recursos institucionais para influenciar as escolhas dos governos locais, afetando sua agenda de governo (ARRETCHE, 2004).

As portarias ministeriais tem sido um instrumento de coordenação das ações nacionais em saúde, através das transferências federais à adesão de Estados e municípios aos objetivos da política federal. Desse modo, aumenta a capacidade federal de coordenar as ações dos governos estaduais e

municipais. Isto explica o porquê de o Ministério da Saúde ter conquistado a adesão dos governos estaduais e municipais do SUS. Tanto que em maio de 2002, 99,6% dos municípios brasileiros assumiram a gestão parcial ou integral dos serviços da saúde. É sabido também da existência de conselhos com representação de Estados e Municípios que funcionam como um contrapeso à concentração de autoridades conferida ao Executivo Federal, através do SUS (MARQUES; ARRETCHE, 2003 apud ARRETCHE, 2004, p.22).

Quanto às políticas sociais de habitação e saneamento que foi instituída nos anos 60 e 70 e reformada nas décadas de 80 e 90, não modificaram a estrutura básica da distribuição federativa de funções. O governo federal arrecada e redistribui, através de empréstimos, os recursos da principal fonte de financiamento destas políticas, o FGTS. “[...] nesta política particular, a autoridade é ainda mais concentrada do que na área da saúde, em vista da ausência de representação federativa nas principais arenas decisórias”, (ARRETCHE, 2004, p.23).

Quanto à unificação dos programas de transferência de renda, como é o caso do Programa Bolsa Família, o Governo Federal tende a se relacionar diretamente com as esferas locais de governo (municipais), reduzindo ou até dispensando a participação da esfera intermediária de governo (estadual) (AFONSO, 2007 apud LEITE e FONSECA, 2011, p. 100).

Os programas de transferência de renda se expandiram e em 2005, o programa do Bolsa Família incorporou os benefícios das Bolsas Escola, Alimentação e Amamentação, além do Vale Gás e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Esse programa é operacionalizado a partir de convênios do Governo Federal com as prefeituras, que são responsáveis pela triagem dos interessados e cadastramento dos beneficiários num sistema eletrônico gerenciado e monitorado pelo Governo Federal.

A atual Constituição Federal definiu como concorrentes às competências na educação fundamental, estabelecendo apenas que esta deveria ser oferecida preferencialmente pelos governos municipais. Além do mais, obriga governos estaduais e municipais a gastarem 25% de sua receita em ensino. Ou seja, o governo federal não é o principal financiador, desempenhando uma função apenas supletiva, de financiar programas de alimentação dos estudantes das escolas públicas e de construção e capacitação das unidades escolares, contando, portanto, com recursos institucionais bem mais limitados para coordenar a adoção de objetivos nacionais de política.

### **Considerações finais**

Na Constituição Federal de 1988, o Brasil é um país federativo e dotado de autonomia, isto implica que os governos locais são de fato politicamente soberanos e aderem à descentralização com

base na avaliação dos custos e benefícios. Para obter a adesão dos governos locais a um programa de transferência de atribuições, os governos centrais devem implementar boas estratégias.

Ainda que haja a descentralização de competências, a União ainda é responsável por funções que são prioridades nacionais. Com a transferência de responsabilidades, até então da esfera federal, à execução e gestão dos governos estaduais e municipais, devem ser realizadas de maneira articulada, onde não tenham conflitos.

Devido às desigualdades regionais, há a necessidade de um sistema de transferência de recursos federais na direção de estados e municípios.

É imprescindível uma política planejada de cooperação e coordenação, entre União e entes federados, com os objetivos do desenvolvimento e da promoção da igualação das condições sociais de vida.

A elaboração de políticas definidas de descentralização é muito importante, pois a transferência das políticas sociais não é um processo espontâneo. A pouca capacidade administrativa e os problemas fiscais e financeiros dos entes federados induzem o processo da decisão de assumir uma política social, mas não são fatores principais da decisão, pois podem ser compensados pela União ou Estado.

Em linhas gerais, para obter uma descentralização bem sucedida da política social é importante uma elaboração de uma política nacional deliberada, que deve ser implementada de modo coordenado e com a adesão dos entes federados.

Com a descentralização de várias áreas de atuação, os Estados e os Municípios vem substituindo a União especialmente nas áreas da saúde, educação, habitação e saneamento, ao mesmo tempo em que outras esferas estão sem qualquer atuação governamental devido ao abandono promovido pelo Governo Federal.

## **Bibliografia**

AFONSO, J. Descentralização Fiscal: Revendo Ideias. Ensaio FEE. Porto Alegre, v.15, n. 2. 1994.

ARRETCHE, M. Relações Federativas na Política Sociais. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set./2002.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

\_\_\_\_\_. Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização. Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/FAPESP, 2000.

BERCOVICIN, G. A Descentralização de Políticas Sociais e o Federalismo Cooperativo Brasileiro. Revista de Direito Sanitário, v. 3, n.1, mar./2002.

COSER, I. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 941-981, 2008.

LEITE, C.; FONSECA, F. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Impasses da descentralização pós-1988. Salvador, v. 18, n. 56, p. 99-117, jan./mar. 2011.

LOBO, T. Descentralização: uma alternativa de mudança. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, p. 14-24, jan./mar. 1988.

PUTNAM, R. D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.