

O CASO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS PÓS- REDEMOCRATIZAÇÃO

THE CASE OF BRAZILIAN FEDERALISM: IT'S INFLUENCE ON SOCIAL POLICIES POST-REDEMOCRATIZATION

Gilberto Soares da Silva 1

Pedro Junior Lima Sousa 2

Mônica Aparecida da Rocha Silva 3

Resumo: Este texto pretende relacionar o desenho do pacto federativo brasileiro e seu papel na execução das políticas públicas sociais pós-redemocratização. Foi realizada uma revisão em estudos bibliográficos, sobre o federalismo brasileiro e o desenho das políticas sociais pós-redemocratização. No caso das políticas sociais utilizadas para análise, optou-se pela análise das políticas de Educação, Saúde, Habitação e Assistência Social. Dessa forma, evidenciou-se que no decorrer da história do Brasil a relação entre eles foi de reciprocidade, fato visualizado nas constituições e no contexto de centralização e descentralização, bem como na institucionalização de políticas sociais entre os entes federados, onde o Governo federal é o principal regulador e as instancias subnacionais executoras.

Palavras-chave: Federalismo; Redemocratização; Políticas sociais.

Abstract: This text aims to relate the design of the Brazilian federal pact and its role in the implementation of post-redemocratization social public policies. A review was carried out in bibliographical studies on Brazilian federalism and the design of post-redemocratization social policies. In the case of the social policies used for analysis, we opted for the analysis of Education, Health, Housing and Social Assistance policies. In this way, was evidenced that in the course of Brazilian history the relationship between them was reciprocity, a fact visualized in the constitutions and in the context of centralization and decentralization, as well as in the institutionalization of social policies among federal entities, where the federal government is the main regulator and Executing subnational instances.

Keywords: Federalism; Redemocratization; Social politics.

Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Tocantins. Especialista em Gestão de Recursos Humanos e Meio Ambiente (2015). Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Piauí (2012) Atualmente é responsável pelo Setor de Formação e Qualificação na Coordenação de Gestão de Pessoas do Campus de Araguaína, da Universidade Federal do Tocantins. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração e Gestão Pública. E-mail: gilbertsoares@uft.edu.br

Administrador na Universidade Federal do Tocantins, Mestre em Gestão de Políticas Públicas. E-mail: pedroemz@uft.edu.br

Docente na Universidade Federal do Tocantins, Doutora em Ciências Sociais. E-mail: monicars@uft.edu.br

Introdução

Há mais de cem anos o Brasil aderiu a um desenho federativo como forma de divisão de seu território. “Ao longo desse tempo, o país conviveu com grande variedade de arranjos federativos e experimentou períodos de autoritarismo e de regime democrático” (SOUZA, 2005, p. 01). Esse contexto histórico abriu espaço para variadas pesquisas, relacionando a conexão que o federalismo brasileiro provocou frente às suas inter-relações entre os entes federados, mediante aspectos políticos, administrativos e financeiros.

No que se refere às políticas públicas, o estado da arte demonstra o impacto das instituições federativas. Sendo assim, “a análise da distribuição de competências entre os entes federativos, bem como da distribuição de recursos entre eles são, normalmente, o ponto de partida para a discussão” (ABRUCIO, 2009, p. 03). No caso das políticas de *Welfare State*, nos países federativos, estas envolvem pactos de cooperação, competição, acordos, vetos e decisões coletivas (ABRUCIO, 2005).

No caso brasileiro, o desenho federativo foi fortemente influenciado por períodos dicotômicos, onde foram vivenciados momentos centralizadores e outros democráticos, envolvendo, num jogo diferentes cenários, as políticas sociais a serem implementadas. Como objeto de análise deste estudo, usaremos as políticas sociais, levando em consideração o período pós Constituição de 1988, popularmente conhecida como a Constituição Cidadã, opção que se explica uma vez que “a Constituição redefine tanto as bases do pacto federativo brasileiro, quanto às diretrizes para as políticas sociais no país” (ABRUCIO, 2009, p. 10).

Neste sentido, considerando o amplo contexto constitucional existente na história do Brasil, somado às diferentes abordagens que foram desenhadas para as políticas públicas, em especial as sociais, este estudo pretende responder à seguinte questão: em que medida o desenho das políticas sociais pós-redemocratização foi influenciado pelo federalismo? Partindo do pressuposto que o Governo Federal ainda hoje tem mecanismos centralizadores das políticas sociais, este ensaio objetiva analisar o contexto temporal vivenciado pelo federalismo brasileiro e a maneira como este induziu as políticas sociais pós Constituição de 1988.

Para responder ao questionamento acima levantado, o presente trabalho se fundamenta em estudos bibliográficos, buscando dados que dominam o estado da arte sobre o tema. A natureza da pesquisa é teórica e possui caráter descritivo, pois conforme os autores supracitados devem-se registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos, sem manipulá-los, baseando-se em estudos que contribuam para o avanço desta área de conhecimento, perfazendo abordagens da temática do federalismo e seu impacto para a efetivação de políticas sociais no Brasil.

A pesquisa se baseia principalmente em nomes brasileiros, que se dedicaram no levantamento de dados empíricos e analíticos da Ciência política do país, com os mais variados estudos sobre o referido tema, entre os quais se destacam: Almeida (2001), Arretche (1999, 2000, 2002, 2004), Souza (2001, 2005, 2008), Abrucio (1999, 2005), Abrucio e Samuels (1997), Abrucio e Costa (1999), Abrucio e Franzese (2009).

Buscou-se levar em consideração a relevância dos estudiosos para compreensão do pacto federativo brasileiro, bem como a implicância deste no desenvolvimento das políticas sociais.

O referencial teórico encontra-se dividido em três seções, além desta introdução e considerações finais. A primeira seção busca fazer uma abordagem do contexto histórico das Constituições elaboradas no Brasil no decorrer da história, fazendo paralelo para se entender como se deu o atual desenho federalista do país.

A segunda demonstra como o federalismo brasileiro impactou na moldagem das políticas públicas sociais, concatenando a importância do momento histórico no que se refere ao desenho e implementação destes programas. O terceiro vem discorrendo sobre as políticas sociais brasileiras pós-redemocratização; com isso, uma subseção discutirá quatro exemplos de políticas sociais no Brasil aproximando e distanciando-as, conforme regulação, financiamento e implementação.

Federalismo: o caso brasileiro

Passados mais de um século desde adoção pelo Brasil do sistema federativo, ainda é um interessante objeto de pesquisa em ciência política, apontado como um sistema rico e complexo principalmente com base em experiências comparadas (ABRUCIO, 2005). Quando comparados a

outros países federativos é frequentemente observado diferenças na sua origem, sendo que na maioria o federalismo foi adotado para mitigar ações separatistas originários de conflitos étnicos, religiosos, linguísticos ou religiosos, no caso brasileiro se diferencia, pois só foram observados movimentos separatistas no período colonial. No início do século XIX, a unidade do país já não era questionada (SOUZA, 2005).

Então como explicar a maneira na qual Brasil se tornou um Estado federativo? Para isso é recomendável que se entenda como o sistema federativo foi implementado e preservado nas constituições anteriores a 1988. Assim, assume-se que as constituições refletem barganhas políticas e territoriais, refletindo assim as mudanças nos regimes políticos destes períodos, tornando-se uma interessante ferramenta para se entender o nosso processo civilizador.

O sistema federativo foi introduzido no país em 1889 e detalhado na CF de 1891, porém, já em 1824, após a independência de Portugal foi delegado a 16 províncias poderes administrativos, ainda que limitados, não tendo autonomia política formal ou informal, essa forma de delegação foi entendida como uma abertura para uma futura federação (SOUZA, 2005).

Historiadores mostram que as divisões territoriais de poder tiveram início antes da era colonial, sendo o principal objetivo do movimento republicano era o federalismo e não a propriamente a liberdade (CARVALHO, 1993 *apud* SOUZA, 2005). Esta opção foi inspirada na experiência dos EUA, mais com várias ressalvas no modelo implementado, a começar por ter sido precedido de debates e as oligarquias regionais eram favoráveis à descentralização.

No mais, o Brasil construiu sua própria história constitucional ao longo da elaboração de suas sete constituições. O federalismo nasce sob a égide da concentração de recursos em poucos estados com a CF de 1891, com escassas relações entre os entes constitucionais, podendo ser caracterizado por uma federação isolada (SOUZA, 2005).

Isolamento este que só foi interrompido na Era Vargas com a CF de 1934, com a aprovação de uma reforma eleitoral que aumentou a representação política de estados menos populosos na Câmara dos Deputados, voltados de forma específica e amortecer as heterogeneidades regionais, acomodando assimetrias entre as unidades territoriais. Neste período é observado uma tendência a constitucionalização de questões econômico-financeiras, para que o governo concedesse as instâncias subnacionais recursos e assistência técnica (SOUZA, 2005).

Com a CF de 1937, promulgada após o golpe liderado por Vargas, foi fechado o Congresso Nacional e as assembleias estaduais, governadores foram substituídos por interventores, os governos subnacionais perderam receitas para esfera federal, sendo delegado para o governo central legislar sobre relações fiscais externas e entre estados. Durante este período foi observada uma tendência ao aumento da concentração de riquezas, gerando desequilíbrios financeiros entre os entes federados, haja vista os estados não mais interferiam na sua principal fonte de receita, originados das trocas de mercadorias. Foi neste período que Vargas iniciou o processo de industrialização (MAHAR, 1976, p. 415 *apud* SOUZA, 2005).

Passados estes períodos marcados pelo golpe de Vargas, uma nova Constituição foi promulgada já em um regime democrático em 1946. Essa Constituição marca a introdução do primeiro mecanismo de transferência de recursos intergovernamentais da esfera federal para as municipais, neste momento ficaram de fora os estados, medida esta que visava diminuir as diferenças verticais de receitas (SOUZA, 2005). Mas é preciso fazer uma ressalva: este mecanismo não continha nenhuma ferramenta de equalização fiscal, dado que consistia apenas em dividir o quantitativo de recursos por o número de municípios existentes. (REZENDE, 1976, p. 238).

Após imersão em uma crise econômica nos anos 1960 e um pequeno período democrático, novamente batia a porta um regime autoritário, que promulgou em 1967 uma nova constituição, marcada pela centralização tributária e política na esfera federal. Porém, Medeiros (1986) e Ames (1987) ressaltam que não foi eliminado o poder dos governadores e prefeitos. Estes, por sua vez, foram grandes legitimadores do regime militar, marcados pela coalização de sustentação para o regime, com a intenção de arrumar a casa e entregar aos civis, como aponta Abrucio e Samuels (1997).

Mesmo com a centralização fiscal, foi a reforma tributária de 1966 promovida pelos militares que promoveu o primeiro mecanismo de transferência intergovernamental entre a esfera federal e as subnacionais (inclusão dos estados), o FPE e o FPM, abandonando o critério de repartição

uniforme entre os entes, adotando o objetivo de uma maior equalização fiscal, com adoção do critério população pelo inverso da renda per capita (SOUZA, 2005).

Por último, foi promulgada a CF de 88, ou “Constituição Cidadã”, como ficou popularmente. Esta Constituição foi marcada por um desenho onde o domínio governamental foi descentralizado em vários centros de poder, mesmo que assimétricos. Legitimou-se com isso, o processo decisório, com a expansão dos controles institucionais sobre as esferas de governo, sendo fortalecidos o Legislativo e o Judiciário. Como novidade expressou a provisão de mais recursos para as esferas subnacionais, pela universalização de serviços sociais, como a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal (SOUZA, 2005).

Uma característica interessante observada por Werneck Vianna (1999 *apud* SOUZA, 2005), é que, diferente das demais, a CF de 1988 não foi concebida em um contexto de ruptura política, a sua elaboração ocorreu ainda como parte do processo de transição democrática. Diferente também das demais e que se relaciona diretamente com o federalismo, é que aos constituintes foi permitido optar sobre a manutenção ou não do modelo federativo, já que foi excetuado nas constituições anteriores.

É notório que muitos trabalhos foram produzidos, voltados para entender os efeitos da centralização fiscal sobre o federalismo, podendo ser dividido em dois grupos: um que se concentrou em contas públicas, mostrando que a posição financeira de municípios melhorou no período, ao contrário dos estados (GRAHAM, 1987; SERRA e AFONSO, 1991 *apud* SOUZA, 2005). O segundo grupo se voltou mais para interpretar a dependência política e financeira e de políticas públicas dos entes subnacionais (MELLO, 1976 *apud* SOUZA, 2005). É em relação a este segundo grupo que o trabalho pretende contribuir, mostrando a partir das tensões do federalismo como se deu o processo de acesso às políticas públicas em especial as voltadas para áreas sociais.

O sistema federativo e o seu efeito sobre o desenho das políticas sociais ao longo do nosso processo histórico

A estrutura federativa do Brasil é um dos balizadores do processo político, afetando a dinâmica partidário-eleitoral e o desenho das políticas sociais (ABRUCIO, 2005, p. 1). Neste sentido, o objetivo deste ensaio é entender a influência sobre este último, pós-redemocratização.

Abrucio (2005) relaciona que o caso do federalismo brasileiro é um promissor campo de pesquisa, devido a sua complexidade frente aos sistemas federais existentes. O foco maior dos estudos sobre esse tema, na maioria das vezes, é a análise do embate, ao longo da história, entre o governo federal e os entes subnacionais, em vias da velha dicotomia entre centralização e descentralização.

Usando os argumentos de Pierson (1995, p. 458), as relações intergovernamentais requerem um modelo complexo que mistura competição, cooperação e acomodação. Dessa maneira, tem-se que a própria federação procura seu equilíbrio, um fator comum que defina ora competição, ora coordenação/cooperação.

Uma vantagem interessante do fator competição dentro de um sistema federativo, é que pode favorecer a busca pela inovação e aperfeiçoar as gestões locais, dado que os eleitores poderiam acompanhar a performance de seus gestores. Ao analisar a experiências dos governos estaduais norte-americanos, Paul Peterson (1995) adverte que esta mesma competição pode ter fatores negativos sobre as políticas sociais. Em sua observação os eleitores podem escolher o lugar que tenha a melhor relação carga tributária e políticas públicas. Isso pode influenciar os gestores, ou a escolher entre melhorar esta relação ou as políticas de proteção social, visto estas a diminuir a competitividade econômica e influenciar negativamente esta relação (ABRUCIO, 2005).

Outro fator limitante do federalismo para Abrucio (2005) é quando a cooperação trazida por este é confundida com verticalização, ocasionando mais desequilíbrios que comprometem as parcerias, levando a um processo de subordinação, principalmente na realidade latino-americana, que com raras exceções tem tendência centralizadora.

Dentro deste embate, Peterson observou que os governos locais estão escolhendo as alternativas que afetem positivamente a relação, com foco no desenvolvimento com a conseqüentemente redução de políticas que combatam a desigualdade. Sem mencionar que este federalismo competitivo vem estimulando a guerra fiscal entre os entes, tomando forma para

Abrucio (2005) um rumo predatório, acumulando dívidas para as próximas gerações.

Abrucio (1998) chega a usar a expressão que, pós a CF de 88, estava nascendo um novo federalismo no Brasil, marcados principalmente por dois fenômenos, que seriam a própria descentralização, e a criação de um modelo predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais, como maior predominante o componente estadualista.

Na visão de Elazar (1993, p. 193), para um sistema federal ser bem-sucedido, deve haver o desenvolvimento de um equilíbrio adequado entre cooperação e competição, entre o governo federal e seus entes.

Outra característica interessante, citada por Abrucio (2005, p. 12), é que o caso brasileiro que transformou os municípios em entes federativos constitucionalmente, com mesmo *status* de estados e governo federal, sendo que esta experiência brasileira com os municípios, como entes federados independentes não tem paralelo na experiência internacional.

O maior apontamento crítico do problema da descentralização ao longo da redemocratização, para Abrucio (2005, p.15), é a “conformação de um **federalismo compartimentalizado**” (grifo do autor), onde cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico, com ausência de incentivos para o compartilhamento de tarefas. Fomentando os desequilíbrios regionais e abertura para negociações informais que tentem suprir aos insuficientes mecanismos de equalização fiscal e em alguns casos descoordenação das políticas.

No tocante aos problemas de coordenação das políticas, os estados federativos de um modo geral já são propensos a produzir níveis baixos de gasto social (PETERSEN, 1995; BANTING; CORBETT, 2003 *apud* ARRETICHE 2004), interferindo numa menor abrangência e cobertura dos programas sociais (WEIR; ORLOFF; SKOCPOL, 1998; PIERSON, 1996 *apud* ARRETICHE, 2004).

As instituições políticas nacionais tendem a dotar o governo federal de capacidade de coordenação das políticas sociais, devido às tendências centrífugas derivadas da descentralização fiscal e da fragmentação partidária. Com a CF de 88 instituiu um sistema legal de repartição de receitas que limita a capacidade de gasto do governo federal e, por conseguinte a sua capacidade de coordenação destas políticas. Em tese, as garantias constitucionais em um sistema federativo, ancoram os governos locais para terem autonomia para estabelecer sua própria agenda na área social (ARRETICHE, 2004).

A autora pondera ainda que esta autonomia gera distorções no quesito dispersão das atividades que limitam os resultados, pela falta de coordenação. Como exemplo cita o caso da educação, mesmo aplicando os níveis legais imposto pela CF de 88, cada ente estabeleceu sua própria prioridade de gasto, gerando uma elevação generalizada do gasto acompanhada de superposição e a dispersão das ações.

Após 1988, o país passou por transformações no sistema partidário, de bipartidário a um modelo altamente fragmentado (NICOLAU, 1996). Esse efeito reduziu do número de prefeitos e governadores do mesmo partido do presidente, por exemplo, de 1990 até o primeiro governo Lula, menos de 1/3 dos governadores eram do mesmo partido do presidente (ARRETICHE, 2004). Essa característica é marcante nas últimas gestões, estimulando a formação de coalizões que aumentem esta participação e possam garantir a governabilidade.

Os constituintes de 88 segundo Arretche (2004) optaram por um formato de competências concorrentes para a maioria das políticas sociais, assim qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas sociais, porém nenhum estava obrigado a implementar programas nestas áreas. Devido a este formato concorrente formalizado na CF de 88 descentralizou a receita, mas não os encargos (ALMEIDA, 1995; AFFONSO; SILVA, 1996; AFFONSO 1999; WILL et al., 1999 *apud* ARRETICHE, 2004).

Ademais, esta distribuição de competências é favorável para gerar os efeitos esperados pela literatura que relaciona o federalismo e políticas públicas, dentre as quais: a própria superposição de ações, as desigualdades territoriais na provisão de serviços, e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais (ARRETICHE, 2004).

Para entender o processo de consolidação das políticas sociais nas políticas públicas, é importante contextualizar de forma sucinta ao longo do nosso processo histórico, até o marco do modelo descentralizado adotado pós Constituição de 1988, com a efetiva descentralização para as esferas subnacionais da gestão de diversas políticas sociais até então concentradas na esfera

federal.

Na histórica política do Brasil, pode-se observar três modelos de proteção social. Na visão de Zani (2016), o modelo assistencial caracterizado pela cidadania invertida é marcado pela caridade e não como uma garantia social, observado principalmente na república velha de 1889 a 1930. O modelo de seguro social caracterizado pela cidadania regulada, a população tem acesso ao sistema de proteção social, mais de forma limitada com acesso apenas as categorias assalariadas e reconhecidas pelo Estado, possuindo características de seletividade. Na Era Vargas de 1930 a 1945, pode-se observar que coexistiam o modelo de cidadania regulada com o modelo assistencial.

Por fim, tem-se o modelo de seguridade social caracterizado pela cidadania universal, onde as políticas sociais, como exemplo a seguridade social é garantida a todos, independentes de contribuição, observado pós CF 1988.

Kraemer (2016, p. 75-76) especifica que a CF 88 alterou de forma significativa a concepção de cidadania, abrangendo agora direitos sociais de formal inclusiva e universal, permitindo avançar na direção de uma cidadania deliberativa. No que se relaciona as políticas sociais, o autor destaca que com exceção da previdência social, houve um processo de descentralização das políticas, com a respectiva transferência de atribuições e gestão de recursos para os níveis estaduais e municipais, em áreas como: educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação.

Draibe (1993, p. 21) relaciona a trajetória do nosso sistema social com os governos, relacionando as fases de constituição e organização na Era Vargas (1930-64) introdução com expansão fragmentada e seletiva, (1964-85) consolidação institucional e reestruturação conservadora, (1985-88) reestruturação progressista.

Portanto, percebe-se que o pacto federativo brasileiro e o desenho adquirido ao longo de suas constituições foram repercutindo diretamente no processo de formulação política, e, não obstante nas políticas sociais. Assim, buscar-se-á desenvolver essa abordagem na seção seguinte.

Desenvolvimento das políticas sociais pós-redemocratização

A Constituição Federal de 1988 traduziu o anseio por descentralização compartilhado pelas forças democráticas dominantes (ALMEIDA, 2005, p. 32) e essa redemocratização marca um novo momento para o federalismo brasileiro (ABRUCIO, 2005).

Em seu ensaio, Abrucio e Franzese (2009) relatam a relação entre o federalismo e as políticas públicas, baseando-se na abordagem do neo-institucionalismo histórico de Pierson (1995) e Obinger et al (2005), busca discutir a relação entre federalismo e políticas sociais no Brasil, no âmbito federativo pós-Constituição Federal de 1988.

O que essa abordagem inova é no sentido explicativo dos eventos temporais, apontando uma relação de reciprocidade entre federalismo e as políticas públicas. Ao fazer uma análise da sequência histórica, universalizar as políticas sociais somadas à descentralização nesse contexto de redemocratização teve forte influência na conformação do federalismo no Brasil pós 88, principalmente no que concerne às políticas sociais.

Mesmo com a falta de um plano nacional de descentralização, a separação de responsabilidades entre os entes federativos foi ajustada e as políticas públicas descentralizadas lograram avanços significativos nas áreas sociais (AFONSO, 2003). O mesmo autor ressalta que mesmo de modo desordenado o processo de descentralização de encargos equilibrou-se, permitindo ao Poder Público prestar razoavelmente a maioria dos serviços sociais básicos.

Essa nova Constituição redefiniu o pacto federativo, bem como as diretrizes das políticas sociais no país. Embora a democracia, quando consolidada, permita um efeito de manutenção do *status quo*, dificultando o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social (ARRETCHÉ, 1999, 2004; ABRUCIO; FRANZESE, 2009). Arretche (1999) acrescenta que um dos motivos para que esse status fosse mantido era a falta de regra constitucional que motivasse a alteração nas distribuições de atribuições dos entes federados.

Embora o Estado de Bem-Estar Social brasileiro remonte a período anterior à nova Constituição, não se pode negar o papel desta na institucionalização da universalidade e igualdade de acesso aos programas públicos, como também de seu papel descentralizador para a implementação dessas políticas para os níveis subnacionais de governo (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO; FRANZESE, 2009).

A relação entre o federalismo e a democracia vem mostrar que no caso brasileiro, boa parte das opções institucionais que modelaram o federalismo na Constituição de 1988, formaram esse panorama geral comum a todas as políticas públicas. De acordo com Abrucio e Frazese (2009, p. 12):

O rol de competências constitucionais comuns favoreceu a indefinição de responsabilidades entre os entes federativos, enquanto as diretrizes constitucionais de descentralização e universalização de políticas sociais fortaleceram os municípios.

O autor explana que grande parcela dos encargos acabou sendo assumida pelos municípios, resultando no decorrer do anos 90, a promoção pelas administrações municipais em várias áreas, como: meio ambiente, saúde, educação, alimentação e abastecimento, habitação e urbanização, crianças e adolescentes, emprego e renda, projetos agrícolas, dentre outras (ARRETCHE, 1999; ABRUCIO; FRANZESE, 2009, p. 13).

Além disso, a universalização na implementação do Estado de Bem-Estar, concomitante à crise fiscal vivenciada pelo Estado, e adoção de políticas para reduzir a atuação do ente Federal no jogo político, foi primordial na definição estratégica na universalização adotada no final do século XX. Assim, esse panorama reforça o que já dito anteriormente, “a transferência não apenas de recursos vinculados a programas, mas de grande parte da gestão das políticas sociais [...] para o nível municipal” (ABRUCIO; FRANZESE, 2009, p. 23).

Como resposta contrária ao período militar com seu poder centralizador, à Constituinte recebeu a convicção de que descentralização era sinônimo de democracia, fato que explica a grande redemocratização no pacto federativo (SOUZA, 2005, 2008; ABRUCIO; FRANZESE, 2009; ZANI, 2016). E a forte diretriz da descentralização foi justamente os municípios, inclusive o Brasil apresentou-se como caso peculiar onde os municípios são entes federados ao lado dos Estados e União (ABRUCIO; FRANZESE, 2009).

A CF de 88 foi responsável pela consolidação da tendência de descentralização de recursos, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação (ABRUCIO; FRANZESE, 2009; ZANI, 2016). O resultado foi aumento do número de municípios, gerando dano de recursos para os municípios que haviam perdido habitantes, bem como para novos municípios, uma vez que a receita é igualmente repartida entre eles (ABRUCIO; FRANZESE, 2009).

Nesse cenário, os municípios passam a investir em arrecadação própria e em buscar mecanismos de aumento da arrecadação do ICMS estadual. Os estados, por sua vez, encontram-se em crise, principalmente pelas altas receitas destinadas aos gastos com pessoal, como saída, buscaram respaldo na liberdade tributária para oferecer incentivos fiscais, como meio de atrair empresas, imprimindo uma guerra fiscal (ABRUCIO, 1998; ABRUCIO; COSTA, 1999).

As políticas sociais encontrariam dificuldades diante desse cenário federalista, pois os governos subnacionais estavam fortalecidos, embora o cenário fosse fragmentado, e a Constituição abrangesse a universalidade e igualdade de acesso aos programas. Outro fator que influenciaria a aplicação dessa proposta, foi que enquanto nacionalmente se buscava a institucionalização dessa agenda universal pela Constituição, no âmbito internacional, estratégias de desmantelamento do *Welfare State* se fortalecem (ABRUCIO; FRANZESE, 2009).

Nessa construção do Estado de Bem-Estar Social no contexto democrático e federativo, observam-se também estratégias de redução no tamanho do Estado. Com essa junção da institucionalização de políticas somadas ao endividamento e crise fiscal, os estados iniciam políticas financiadas pela União, eximindo-se de responsabilidade de financiamento. Assim, se inicia a operação desmonte, como fora nomeada na época, o Governo Federal começa a repassar funções embasadas na descentralização (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO; FRANZESE, 2009).

Nessa baila, tendo em vista a fragmentação das políticas sociais e autonomia dos entes subnacionais, a União passou a buscar mecanismos para se fortalecer, tanto financeiramente, quanto na atuação de legislação das políticas públicas. O intuito não era de rescentralizar as competências, uma vez que o momento fiscal foi mister para mascarar a centralização com a nomenclatura de coordenação (ARRETCHE, 2004; ABRUCIO; FRANZESE, 2009).

Neste sentido, Abrucio e Franzese (2009) complementam que o governo federal adotou a estratégia não só de transferir recursos condicionados à execução, mas buscou induzir a universalização desses programas sociais por meio da descentralização. Assim, “o governo federal brasileiro não promove apenas a execução de um programa nacional por meio dos municípios, mas lhes transfere a operacionalização e gestão da política pública” (p. 14), embora com medidas diferentes de acordo a especificidade da política pública (ARRETCHE, 2004).

Nesse cenário o município é o ente federado mais fortalecido, pois se tornou o principal responsável pela implementação constitucional descentralizada de políticas públicas. Abrucio e Franzese (2009, p. 14) citam:

A coordenação é não apenas a estratégia possível ao governo federal – dado o contexto federativo democrático consolidado pela Constituição de 1988 – mas a estratégia desejável, considerando que, em um contexto de ajuste fiscal, não interessou ao governo central retomar a responsabilidade sobre as políticas públicas, mas sim implementar as diretrizes federais por meio da ação subnacional (grifo do autor).

Após a consolidação desse evento, ao longo do tempo, os governos subnacionais encontram-se fortalecidos e consolidam-se na gestão de políticas públicas, principalmente as sociais (SOUZA, 2001; ABRUCIO; FRANZESE, 2009).

Políticas de Saúde, Educação, Habitação e Assistência Social – Gestão e Coordenação

A Constituição de 1988 foi marcante na história brasileira a uma série de questões no período pós-democratização, responsável por mudanças em diversas áreas e setores, promovendo assim o desenvolvimento econômico e social (ZANI, 2016). Muito se avançou com relação às políticas sociais, embora ainda faltem muitos passos para a universalidade e democratização destas políticas (ARRETCHE, 2000; FLEURY, 2008).

No caso das políticas de saúde, a nacionalização se deu pela criação do Sistema Único de Saúde (SUS), que foi universalizada pela descentralização da implementação e gestão da saúde para os governos subnacionais (ABRUCIO; FRANZESE, 2009). Dito de outra forma, a implantação ficou a encargo dos governos municipais, mas a formulação da política e financiamento (coordenação) ficou na responsabilidade do governo federal, que por meio do Ministério da Saúde coordenava com o lançamento das portarias interministeriais (ARRETCHE, 2004; ABRUCIO; FRANZESE, 2009).

Os governos locais dependem das transferências e regras federais. O Ministério da saúde obteve resultados positivos na indução pautada nessas premissas, como consequência, quase totalidades dos governos municipais aderiram a essa política, um total de 99,6% (ARRETCHE, 2004). Além disso, esse espectro de universalização acarretaria, na prática, visibilidade e créditos políticos aos prefeitos (ARRETCHE, 2002; ABRUCIO e COSTA, 1999).

Como medida de contrapeso, foram criados os conselhos municipais e estaduais, outra abertura democrática promovida pós-redemocratização, onde a comunidade participa diretamente da gestão do SUS e sobre as transferências dos recursos do governo federal na área da saúde (ARRETCHE, 2004; ZANI, 2016).

As políticas de Educação foram descentralizadas para os níveis estadual e municipal, embora a participação das duas redes na oferta do ensino público fundamental é bem variável (ARRETCHE, 2004). Foi criado nesse sentido, o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) tendo como objetivo reduzir a desigualdade do ensino fundamental, além de universalizar enquanto política social (ABRUCIO; FRANZESE, 2009).

Essa política diferentemente da saúde, não contou com o apoio de recursos significativos, mas previa a vinculação de recursos ligada à efetiva execução do programa. Para Abrucio e Franzese (2009, p. 21):

Ao vincular repasse de recursos à efetiva prestação de serviços o FUNDEF incentivou, de maneira coordenada e com respeito

a regras fiscais bastante rígidas, a municipalização do ensino fundamental em todo o país, praticamente universalizando o acesso a esse nível de ensino.

Esse fundo representou uma mudança importante, tendo como principal avanço, a redistribuição federativa de recursos fiscais aumentando, em medida significativa, o acesso ao ensino fundamental. Diferente das políticas de saúde, o papel do governo federal não é favorecido no tocante à articulação intergovernamental e nem transformações por meio de negociações federativas (ABRUCIO; FRANZESE, 2009).

Como o FUNDEF havia sido criado para um período de 10 anos, ao aproximar seu fim ou substituição, governos estaduais e municipais se organizaram para defender suas demandas frente ao ente federal, e a criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), mesmo com a inexistência de pactos entre os entes federativos, a força dos governos subnacionais, evitou a centralização no desenvolvimento dessa política (ABRUCIO; FRANZESE, 2009).

Nas políticas de habitação e saneamento, o governo federal arrecada e redistribui os recursos da principal fonte de financiamento desta política, o FGTS. De acordo com Arretche (2004), é baixo o número de governos subnacionais que programam políticas de habitação e saneamento sem auxílio do governo federal.

Tal como as políticas de saúde, a regulamentação dessa política é definida pelo governo federal, através do conselho gestor do FGTS. O principal agente financeiro do jogo é a Caixa Econômica Federal que possui autonomia para vetar autorização. Nesse sentido, os dois órgãos, o que regula e o que financia, são controlados pelo executivo Federal, mantendo-o à frente dessa política (ARRETCHE, 2004).

As políticas de Assistência Social, muito se aproximam das políticas de saúde, embora estas diverjam no período de implantação. A Constituição de 88 versa sobre a universalização e descentralização desta política, mas não institucionalizou um sistema de Assistência Social. A sua forma de implementação se deu de forma gradual e incipiente, mesmo com a existência de Lei Orgânica – LOAS, Lei 8.742/93.

A política contou com transferências fiscais, mas somente em 1997. Outro fator que o aproxima das políticas de saúde é a criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O sistema vincula transferência de recursos à adesão nas políticas, bem como a gestão destas para os governos locais. Assim, tem-se nos fóruns federativos e de negociação o desenvolvimento fortalecido desta política (ABRUCIO; FRANZESE, 2009).

Em suma, mesmo com a descentralização de receitas fiscais aos governos subnacionais, diminuindo a fonte de receita do Governo Federal, este buscou na descentralização de responsabilidades embasadas na crise fiscal, manter centralizada medidas de regulação e financiamento das políticas sociais.

Compreende-se que a intenção do governo federal era se manter de forma protagonista junto às políticas públicas, e mesmo com os governos subnacionais fortalecidos na execução, ele permaneceu no controle, por meio de mecanismos de indução (coordenação) dos entes federados na implantação destas políticas.

Considerações finais

O trabalho buscou discutir a inter-relação entre o federalismo brasileiro e as políticas públicas sociais, mais especificamente, o papel do primeiro na formatação do segundo, baseando-se no contexto histórico e no destaque federativo pós-Constituição Federal de 1988. Esse panorama demonstra que, no decorrer da história, houve uma relação recíproca entre o federalismo e o desenho das políticas sociais.

Nesse sentido, a literatura reconhece o papel desempenhado pelo federalismo nas políticas públicas e nas políticas sociais. Ao analisar os fatos, observa-se que a universalização das políticas sociais foi contemplada pela Constituição de 1988 diretamente ligada à descentralização e em um contexto que redemocratiza o Estado, conforma a consolidação do federalismo no Brasil, bem como destaque dos entes subnacionais frente às políticas sociais elencadas. Além disso, ao coincidir

essa universalização com a crise fiscal de redução do Estado, a implementação dessas políticas teve como estratégia a descentralização como medida de universalizar, principalmente na década de 90.

Como resultados, observa-se as transferências de receitas fiscais para os governos subnacionais, mas, junto a elas foram somadas a gestão das políticas públicas, principalmente para os municípios, que vai fortalecer esse ente no contexto federativo. O governo federal buscou fortalecer seu papel nesse cenário, atuando como regulador e financiador dessas políticas, através da indução dos estados e municípios na adesão de programas, mas esse jogo de poder é diversificado conforme cada política, de acordo com sua trajetória, estrutura institucional e a maneira como o governo buscou desencadeá-la. Por fim, temos que a estrutura institucional precisa articular estratégias de coordenação para alcançar as metas pretendidas.

Referências

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação: governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: DCP; USP; HUCITEC, 1998.

_____. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. In: Rev. Sociologia e Política, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

_____. SAMUELS, D. **A nova política dos governadores**. In: Lua Nova, São Paulo, n. 40/41, p. 137-166, 1997.

_____. COSTA, V.M.F. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. In: Pesquisas, n. 12, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1999.

_____. FRANZESE, C. **Federalismo e Políticas Públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. In: 33º Encontro Anual da ANPOCS, Grupo de Trabalho 32: Políticas Públicas, Caxambu, 2009.

AFONSO, J. R. R. **Brasil: Descentralização fiscal e Avanços das Políticas Sociais**. In: XV Seminário Regional de Política Fiscal Cepal, Sesión 6 – “Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal” - Santiago de Chile, 2003.

AFFONSO, R. **A Federação na encruzilhada**. Revista Rumos. Os caminhos do Brasil em debate, v.1, n.2, p.29-38, 1999. (Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V centenário do descobrimento do Brasil).

AFFONSO, R.; SILVA, P.L.B. **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996.

ALMEIDA, M.H.T. de. **Federalismo e políticas sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.28, n.10, p.88-108, 1995.

_____. **Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências**. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, v. 51, p. 13-34, 2001.

_____. **Recentralizando a Federação?** In: Rev. Sociologia e Política, Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005.

AMES, B. **Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America**. Berkeley: University of California. 1987.

ARRETICHE, M. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. In: Ver. Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 14, nº 40, p. 111-141, jun. 1999.

_____. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan/FAPESP, 2000.

_____. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia.** In: *Ciência e Saúde Coletiva*, Vol. 8, nº 2; 2002.

_____. **Federalismo e políticas sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia.** In: *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 17-26, 2004.

BANTING, K.; CORBETT, S. **Federalismo y políticas de atención a la salud.** In: *Fórum das Federações/Institucional Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Federalismo y Políticas de Salud. Descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada. Ontário/México*, 2003.

CARVALHO, J. M. **Federalismo y centralización em el imperio brasileño.** In: CARMAGNANI, M. (coord.). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina.* Ciudad de México: El Colégio de México. 1993.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. da. **Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas.** Caderno de pesquisa, nº8. NEPP/UNICAMP, 1993.

ELAZAR, D. (1987). **Exploring Federalism.** The University of Alabama Press. Alabama. 1987.

FLEURY, S. **Seguridade Social: um novo patamar civilizatório.** In: DANTAS, B. et al. (Org.). *A Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois – os cidadãos na carta cidadã.* Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, vol. V, p. 178-212, 2008.

GRAHAM, L. **The Role of the States in Brazilian Federation.** In: PICARD, L. & ZARISKI, R. (eds.). *Subnational Politics in the 1980s: Organization, Reorganization and Economic Development.* New York: Harvester Wheatsheaf. 1987.

KRAEMER, C. F. B. **Constituição Federal de 1988: o marco legal para a participação social no Brasil.** In: TENÓRIO, F. G.; KRONENBERGER, T. S. (org.). *Gestão Social e Conselhos Gestores*, v.3/– Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. 256 p.

MAHAR, D. J. **Federalismo fiscal no Brasil: a experiência histórica.** In: REZENDE, F. (org.). *Política fiscal e programação dos gastos do governo.* Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. 1976.

MEDEIROS, A. C. **Politics and Intergovernmental Relations in Brazil, 1964-1982.** New York: Garland. 1986.

MELLO, D. L. 1976. **O controle dos governos municipais.** *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 36, p. 27-42.

NICOLAU, J.M. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94).** Rio de Janeiro: FGV, 1996.

PETERSON, P. **The price of federalism.** New York, The Twentieth Century Fund, 1995.

PETERSON, Paul. **The Price of Federalism.** The Brookings Institution. Washington. D.C. 1995.

PIERSON, P. **Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy.** *Governance*, vol. 8, n.4. Cambridge. 1995.

- PIERSON, P. **The new politics of the Welfare State.** World Politics, v.48, n.2, p.143-179, 1996.
- REZENDE, F. **Finanças públicas e transferências intergovernamentais.** In: Política fiscal e programação dos gastos do governo. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. 1976.
- RIKER, W. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Ed.). **Handbook of political science.** Massachussets, Addisón-Wesley Publishing Company, v.5, 1975.
- SERRA, J. & AFONSO, J. R. 1999. **Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões.** Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 12-32.
- SOUZA, C. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças.** Dados - Rev. de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.
- _____. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988.** Rev. Sociologia e Política, Curitiba, nº 24, p. 105-121, jun. 2005.
- _____. **Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados.** In: BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, nº 65, p. 27-48, 1º semestre de 2008.
- WERNECK VIANNA, L. (org.) **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan. 1999
- WEIR, M.; ORLOFF, A.S.; SKOCPOL, T. **The politics of social policy in the United States.** Princeton, Princeton University, 1988.
- WILLIS, E.; GARMAN, C. da C.B; HAGGARD, S. **The politics of decentralization in Latin América.** Latin American Research Review, v.34, n.1, p.7-56, 1999.
- ZANI, F. B. **A trajetória do sistema de proteção social e o papel dos tecnoburocratas.** In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T.S. (Org.) Gestão social e conselhos gestores. Rio de Janeiro-RJ: FGV, v. 3, ed. 1, p. 35-63, 2016.

Recebido em 23 de maio de 2018.
Aceito em 17 de dezembro de 2018.