

12. EFEITOS RECÍPROCOS ENTRE  
FEDERALISMO E POLÍTICAS  
PÚBLICAS NO BRASIL:  
OS CASOS DOS SISTEMAS DE  
SAÚDE, DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
E DE EDUCAÇÃO

---

Cibele Franzese  
Fernando Luiz Abrucio

*(...) governos federais e unitários contemporâneos e suas políticas públicas são mais parecidos uns com os outros do que são os governos federais e suas políticas no século XIX. Esse fato sugere fortemente que o federalismo não faz nenhuma diferença para a política pública.*

Riker, 1975: 143 (tradução dos autores)

Apesar de ser uma importante referência na discussão sobre federalismo, William Riker foi muito criticado pela afirmação de que a estrutura federativa não teria impactos sobre as políticas públicas.<sup>1</sup> A literatura mais recente de ciência política não só reconheceu a interferência do federalismo na produção das políticas públicas como passou a analisar diferentes aspectos dessa interação, com destaque para o estudo da definição de competências dos entes federativos, a distribuição de recursos entre eles e a dinâmica das relações intergovernamentais.

Uma das formas mais recorrentes de comparação entre o impacto da estrutura federativa na produção de políticas públicas em diferentes federações tem sido a classificação entre 'federalismo competitivo' e 'federalismo cooperativo'. Porém, não obstante sua utilidade para fins comparativos, essa classificação dicotômica apresenta limitações explicativas, principalmente para países que não se encaixam totalmente em nenhum dos modelos, como é o caso do Brasil.

Obinger, Leibfried e Castles (2005) apresentam uma abordagem diferente, que inclui o tempo como variável explicativa na relação entre federalismo e políticas públicas. Tal abordagem, ancorada no neoinstitucionalismo histórico, conclui que

<sup>1</sup> Sobre o tema, ver Seppan (1999).

a relação entre políticas públicas e federalismo é uma relação de 'reciprocidade', isto é: enquanto já parece consagrado na literatura que o federalismo tem impacto sobre as políticas públicas, a análise dos autores demonstra que as políticas públicas também importam e podem gerar efeitos sobre os modelos de federalismo.

O objetivo deste capítulo é discutir, com base na literatura, a relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas no Brasil. Para tanto, inicia-se com a problematização dos modelos competitivo e cooperativo de federalismo, seguida da exposição das principais contribuições trazidas pela abordagem de Obinger, Leibfried e Castles (2005). O que se pretende argumentar é que, no caso brasileiro, a interação entre políticas sociais e federalismo, no período pós-Constituição de 1988, construiu uma importante inovação federativa, que são os sistemas de políticas públicas. Essa estrutura, hoje em funcionamento nas áreas de saúde e assistência social, mas também constitucionalmente prevista para a área de educação, tem sido responsável pela construção, ainda que de acordo com a especificidade de cada política pública, de um federalismo cada vez mais cooperativo no Brasil.

Nesse sentido, a presente análise utilizará como marco a Constituição Federal de 1988. Essa opção se justifica porque a Constituição redefine tanto as bases do pacto federativo brasileiro quanto as diretrizes para as políticas sociais no país. Não se quer, com isso, ignorar que as raízes do Estado de Bem-Estar Social no Brasil remontam a períodos anteriores (Draibe, 1994) – o que será, em certa medida, levado em conta ao se analisar a contribuição do legado de cada uma das três áreas de políticas públicas.

## O IMPACTO DO FEDERALISMO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS MODELOS COMPETITIVO E COOPERATIVO

*Arranjos federativos podem ser desenhados para dar prioridade à 'colaboração' em vez da autonomia entre as esferas de governo, se a integração social e padrões equivalentes de vida ao longo do país são o objetivo. Vice-versa, 'autonomia dos entes federativos' será valorizada em federações se autodeterminação e diversidade são os objetivos do federalismo. Estas decisões (...) constituíram dois tipos ideais de federalismo. Wachendorfer-Schmidt, 2000: 7 (tradução e destaques dos autores)*

A classificação entre federalismo cooperativo e competitivo mencionada na epígrafe desta seção é uma das formas de se observar o impacto do federalismo nas políticas públicas. O padrão competitivo caracteriza-se por uma distribuição de competências entre os níveis de governo, baseada na divisão de responsabilidades

por área de política pública. Com essa divisão, pretende-se separar o espaço de atuação das esferas de governo, de maneira a preservar a autonomia das unidades federativas na produção de políticas, favorecendo a competição entre elas. É um modelo descentralizado, no qual o poder de tributação também é dividido, possibilitando a fixação de diferentes valores pelas unidades federativas, que competem entre si. O caso mais representativo desse tipo de federalismo são os Estados Unidos, cuja separação entre estados e União originou a figura do 'federalismo dual' (Obinger, Leibfried & Castles, 2005; Wachendorfer-Schmidt, 2000; Painter, 2000).

Um dos pontos fracos do modelo competitivo é a possibilidade de a competição entre os estados levar a um problema de ação coletiva, tradicionalmente denominado na literatura como *race to the bottom* (Peterson, 1995) na provisão de políticas sociais. Tal situação se traduz em uma estratégia governamental dos estados de realização de menos investimento nas áreas sociais, para que não sejam atraídos novos beneficiários provenientes de outras unidades federativas. Nesse caso, os governos com maior atenção para o *Welfare* seriam vítimas do fenômeno do *free rider*, gerando mais custos para as políticas públicas e, adicionalmente, uma possível (e paradoxal) perda de legitimidade perante seus eleitores.

Já no padrão cooperativo, as instituições políticas incentivam os atores territoriais a colaborar, dividindo os poderes entre eles funcionalmente e prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente. Ao contrário da competição tributária, tem-se um sistema de taxação conjunta e equalização fiscal vertical e horizontal.

A Alemanha é o caso que mais se enquadra nesse modelo, com a previsão de competência federal de formulação e subnacional de implementação, além de um sólido sistema de compensações financeiras, com o objetivo de garantir a cooperação entre os estados mais ricos e os mais pobres. A aprovação da legislação, no âmbito federal, também depende de aprovação dos estados, uma vez que deve passar pelo Conselho Federal (*Bundesrat*), composto por membros indicados pelos seus governadores. Por fim, nas poucas áreas que permaneceram de competência dos estados (como polícia, educação e cultura), há uma série de comitês horizontais formais e informais, com o objetivo de coordenar os diferentes estados e garantir um mínimo de uniformidade no âmbito nacional. Ao contrário da dualidade do modelo norte-americano, a Alemanha é conhecida na literatura como *unitary federal state* (Wachendorfer-Schmidt, 2000).

Contrariamente ao modelo cooperativo, argumenta-se que a interdependência presente no sistema levaria à maior rigidez nas políticas públicas, dificultando mudanças e prejudicando a responsividade. A necessidade de constante cooperação

produz um grande número de *veto players* e cria o que Fritz Scharpf (1988) chamou de "armadilha da decisão conjunta".

A discussão em torno dos dois padrões – competitivo ou cooperativo – é bastante útil para evidenciar o impacto das instituições federativas na produção de políticas públicas. Entretanto, o cotidiano do *policy-making* nas federações é mais dinâmico e menos dicotômico do que a classificação propõe. Prova disso é que Daniel Elazar (1987), um dos principais estudiosos do federalismo norte-americano, questiona a existência de um federalismo dual nos Estados Unidos, sustentando que, pelo menos desde a década de 1930, o sistema de *grants* promoveu uma interação entre os governos central e estaduais que permite falar em um 'federalismo colaborativo'. Em razão disso, a metáfora de que o federalismo norte-americano se conformaria como um *layer cake* ('bolo em camadas', no qual fica visível a separação entre essas camadas) deveria ser substituída pela imagem do *marble cake* (bolo mármore, cuja mistura de cores representaria a mistura de competências entre as esferas de governo).

No que se refere à 'armadilha da decisão conjunta' típica do modelo cooperativo, há também literatura flexibilizando sua aplicação à federação alemã. Wachendorfer-Schmidt (2000) critica a rigidez atribuída ao país, citando estudos que demonstram a possibilidade de sua adaptação a novos desafios sem a necessidade de uma reforma que diminua as áreas de decisão conjunta: "Mudanças podem ser feitas, 'de acordo com a situação de cada área de política pública', de maneira incremental e informal se possível, de forma a evitar os custos de reforma" (Wachendorfer-Schmidt, 2000: 9; tradução e destaque dos autores).

Trazendo essa classificação para o caso brasileiro, duas características chamam a atenção na estrutura federativa desenhada pela Constituição Federal de 1988: uma forte diretriz pró-descentralização e um rol significativo de competências compartilhadas entre as esferas de governo.

Observando essas duas condições, percebe-se que a Constituição não definiu claramente um modelo de federalismo competitivo ou cooperativo para o país. Ao desenhar uma federação descentralizada, o texto segue a direção de um modelo mais propício à competição. Porém, ao prever a responsabilidade compartilhada de atribuições em diversas áreas de políticas públicas, a Carta aponta no sentido de uma necessária cooperação entre os entes federativos.

No que se refere à descentralização, a opção constitucional pode ser entendida como uma reação ao contexto político que antecedeu o período de sua elaboração. A oposição ao recente período autoritário com poder centralizado fez com que se chegasse à Constituinte com a convicção de que descentralização significaria democratização. Nesse sentido, verificase na Constituição a tentativa de transferir

decisões para arenas subnacionais de governo, que seriam estruturas mais permeáveis às demandas e à fiscalização da sociedade civil.

Foi principalmente em relação ao nível municipal de governo que se fez perceber a forte diretriz de descentralização da nova Constituição. A partir de 1988, o Brasil se tornou uma federação com três esferas de governo, em que os municípios são considerados entes federativos ao lado dos estados e da União, garantindo-lhes autonomia política, administrativa e financeira. Ressalte-se que nenhuma federação tornou todos os municípios entes federativos, como ocorre no caso brasileiro. Embora a noção triádica de federalismo tenha se estabelecido constitucionalmente, a distribuição de poder nem sempre é simétrica entre os níveis de governo. Há certa hierarquização legislativa, e no plano da justiça, essencial nas federações em razão do seu sentido contratual, o modelo é diádico, pois os municípios não têm Judiciário nem Ministério Público. Para além da estrutura legal, a configuração socioeconômica e administrativa dos governos locais é extremamente heterogênea, e muitos deles têm pouca capacidade de exercer sua autonomia.

Não obstante, a diretriz constitucional foi muito clara: preferencialmente, as principais políticas públicas deveriam ser descentralizadas para o âmbito municipal, senão na formulação, pelo menos na implementação. Desse modo, mesmo com fragilidades institucionais e no plano material, os municípios tinham se tornado atores-chave no Estado de Bem-Estar Social brasileiro.

Marcadas as suas insuficiências, frise-se que o fenômeno do municipalismo levou a transformações na distribuição federativa dos recursos. Pode-se dizer que a Constituição foi responsável pela consolidação da tendência de descentralização de recursos que havia se iniciado já na primeira metade da década de 1980, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação. De 1980 a 1995, a participação dos municípios na receita nacional quase dobrou, passando de 8,7%, do total, para 16,6%; nos estados, o percentual oscilou de 23,3% para 27,2% nos mesmos quinze anos, enquanto a União teve sua participação diminuída de 68,1% para 56,2% (Varsano *et al.*, 1998).

Esse panorama criou condições para uma dinâmica competitiva entre os entes federativos locais, que teve na multiplicação do número de municípios um dos fenômenos mais importantes.<sup>2</sup> Esse crescimento foi impulsionado por uma disputa dos governos municipais pelos recursos transferidos pelo governo federal ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que, pelos seus critérios

<sup>2</sup> Desde a promulgação da Constituição de 1988 até os dias de hoje, foram criados 1.386 municípios, totalizando 5.568 unidades, sendo que quase todos foram criados até 1996, quando foi aprovada a emenda constitucional n. 15 (a chamada Emenda Jobim).

de distribuição, favorecem os municípios com menor número de habitantes.<sup>3</sup> A divisão dos municípios em unidades menores levou a uma pulverização na distribuição dos recursos do FPM, que acabou prejudicando principalmente os municípios de médio porte, com demandas mais complexas do que os municípios pequenos e com menor capacidade de arrecadação própria do que as capitais.

Diante desse cenário, a alternativa para muitos municípios foi investir no aumento da arrecadação própria e no fomento de atividades que elevassem o valor adicionado gerado no território municipal e, conseqüentemente, levassem a um incremento no repasse da cota de 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) estadual. Na disputa pela atração de novas atividades econômicas, vários municípios adotaram uma política de concessão de benefícios fiscais a grandes empresas, dando início a um processo de guerra fiscal, que Melo (1996) denominou de 'hobbesianismo municipal'.

Os estados, por seu lado, após mais de dez anos de bonança financeira, principalmente repassando seus custos para o governo federal (Abrucio, 1998, 2005), entraram em séria crise em 1995. As despesas crescentes com o pagamento de dívida junto à União e a necessidade de fazer um ajuste fiscal cujos resultados só dariam novo fôlego de receitas uma década depois levaram os governos estaduais a optar por uma alternativa competitiva: a utilização do ICMS, imposto mais importante para a cadeia de investimentos industriais, como instrumento de guerra fiscal, com o objetivo de atrair novas empresas e empregos (Abrucio & Costa, 1999).

Também nesse período pós-Constituição, o governo federal, além da perda de recursos gerada pela nova distribuição tributária, atravessava uma conjuntura bastante desfavorável. O fato é que o modelo presidencialista de coalizão só conseguiu estruturar-se de forma estável depois dos governos Sarney, Collor e Itamar, isto é, a partir do momento em que a Era do Real se instalou com as eleições casadas de 1994 – que facilitaram a relação com os governos estaduais e a busca de apoio parlamentar –, com a montagem de um projeto ideológico que conseguiu apoio parlamentar e social e, sobretudo, com o fim da hiperinflação, grande arma para reestruturar o poder político, econômico e administrativo-financeiro da União.

O cenário competitivo trouxe também novidades, de outro significado, no campo das políticas sociais. O resultado da atuação autônoma de mais de cinco mil unidades federativas criou um contexto propício a inovações. Como as

<sup>3</sup> O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é composto pelo repasse federal de 22,5% do arrecadado com o Imposto de Renda e com o Imposto sobre Produtos Industrializados, de acordo com os seguintes critérios: 10% dos recursos vão para as capitais; dos outros 90%, 4% são destinados aos municípios maiores e não capitais (acima de 156.216 habitantes), e o restante aos demais municípios.

maiores beneficiadas pela descentralização fiscal, as administrações municipais passaram a promover políticas nas mais variadas áreas, tais como: meio ambiente, saúde, educação, alimentação e abastecimento, habitação e urbanização, crianças e adolescentes, emprego e renda, projetos agrícolas (Pinho & Santana, 2002). Experiências inovadoras como o Orçamento Participativo, o Programa Bolsas Escola, o Programa Mãe-Canguru, dentre tantas outras, mostraram que, de fato, os governos locais poderiam se tornar 'laboratórios de democracia'.

Ao mesmo tempo que o desenho pró-descentralização ofereceu as bases para a competição federativa no contexto pós-1988, a divisão de competências nas áreas sociais seguiu uma proposta diferente. Mesmo estabelecendo diretrizes de descentralização em diversos setores – como ensino fundamental, educação infantil, saúde e assistência social –, o texto constitucional, em raros momentos específico claramente a competência de cada esfera de governo em determinada área, optando pela execução de políticas públicas de maneira compartilhada, em cooperação entre municípios, estados e União.

Os artigos 23 e 24 da Constituição preveem, respectivamente, um rol de competências comuns (nas quais as três esferas de governo podem atuar) e um rol de matérias de legislação concorrente (nas quais União, estados e Distrito Federal podem legislar, cabendo à União estabelecer normas gerais). No primeiro caso são 12 incisos que abrangem diversas áreas, dentre elas saúde, acesso à educação e cultura, proteção ao meio ambiente, combate à pobreza e preservação do patrimônio histórico. No segundo caso, são 16 incisos que preveem um rol bastante vasto de matérias, incluindo direito tributário, penitenciário, econômico e urbanístico; regulamentação sobre orçamento; educação, cultura, proteção e defesa da saúde e proteção à infância e à juventude.

Em uma primeira análise, poderíamos dizer que esse desenho compartilhado nos aproxima de um padrão de federalismo cooperativo. Porém, comparando essa característica de nossa Constituição com os modelos de federalismo cooperativo e cooperativo descritos pela literatura comparada, não encontramos essa correspondência.

Segundo Watts (2006), a classificação das federações entre modelos cooperativos e cooperativos nos ajuda a observar como cada país enfrenta o dilema do compartilhamento típico do federalismo. A Alemanha – exemplo do modelo cooperativo – soluçiona o dilema do compartilhamento atribuindo a competência de legislar à esfera central (com participação dos estados na Câmara Federal) e a responsabilidade de implementação à esfera estadual – o que não se parece com o desenho constitucional brasileiro, o qual, no artigo 23, apenas menciona que determinada área de política pública é responsabilidade das três

esferas de governo, deixando detalhamentos a cargo de legislação complementar. Por sua vez, os Estados Unidos – exemplo do modelo competitivo – solucionam a questão do compartilhamento com competição entre estados, mas também com negociação e formalização de acordos de cooperação, os chamados *grants in aid*.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 cria um modelo de distribuição de competências que, apesar de propor compartilhamento, não indica quais formas devem ser utilizadas para levar essa cooperação a efeito – isto é, não definiu, a exemplo do federalismo alemão, qual função cabe a cada esfera de governo na promoção de políticas públicas. Também não separou, assim como no caso norte-americano, as atribuições de cada esfera de governo dentro da matriz federativa. Por isso, não obstante especificar a necessidade de compartilhamento, a Constituição não indica como este será operacionalizado, criando para o federalismo brasileiro, como alerta Aspásia Camargo (1994), graves problemas de superposição de ações e *accountability* (responsabilização).

Como se percebe, não é possível classificar tranquilamente o federalismo brasileiro como um caso cooperativo ou competitivo. Essa classificação não nos ajuda a aprofundar a compreensão sobre a relação entre federalismo e políticas públicas no Brasil. Obinger, Leibfried e Castles (2005: 318) diagnosticaram o mesmo problema em seus estudos de caso:

Nós notamos que diversos países (...) falharam em se encaixar perfeitamente nos tipos de federalismo interestadual ou intraestadual (...). Essas comparações qualitativas da evolução da relação entre federalismo e Estado de Bem-Estar Social ao longo do tempo ressaltam o perigo da simplificação de um fenômeno complexo e mutante. (tradução dos autores)

Para a explicação das diferenças encontradas entre os países comparados, os autores recorreram à abordagem do neoinstitucionalismo histórico, argumentando que a sequência de eventos no tempo justifica as diferenças e as semelhanças no desenvolvimento e no desmantelamento dos Estados de Bem-Estar Social entre as diferentes federações estudadas.

## PORQUE O TEMPO FAZ DIFERENÇA

A aplicação da abordagem do neoinstitucionalismo histórico à relação entre federalismo e política social tem um marco importante no trabalho de Pierson (1995). Reafirmando a importância do estudo das instituições políticas como conjunto de regras do jogo que influencia na formação de coalizões, na estratégia política dos atores, na distribuição e barganha de poder entre os diferentes grupos e

na capacidade de produção de políticas públicas dos estados, ele se propõe a analisar o impacto do conjunto de instituições típicas do federalismo no desenvolvimento da política social.

Dentre os impactos definidos pelo autor, dois dialogam diretamente com a discussão dos modelos competitivo e cooperativo de federalismo. O primeiro refere-se à afirmação de que o federalismo cria novos atores institucionais (com base territorial) que, como unidades autônomas, são capazes de sustentar opções próprias de políticas públicas e ainda influenciar as possibilidades de políticas sociais do governo central e das demais unidades federativas.

O segundo menciona que o federalismo produz dilemas de decisão conjunta em razão do processo de responsabilidade compartilhada nas políticas públicas. Essa situação geraria desenhos de políticas complexos, que devem incorporar as necessidades e interesses de cada nível de governo, subordinando a eficiência e a flexibilidade à acomodação política e a garantias procedimentais.

Retomando a definição de federalismo de Elazar (1987) – *self rule plus shared rule* –, pode-se perceber que o primeiro impacto refere-se a desafios produzidos pela autonomia, e o segundo, a impasses gerados pela interdependência. A abordagem de Pierson, porém, diferentemente das anteriores, não busca relacionar os dilemas de autonomia ao federalismo competitivo e as implicações de decisão compartilhada ao federalismo cooperativo. O autor percebe a possibilidade de coexistência de ambas as características em uma mesma federação, ressaltando a necessidade de novas pesquisas comparadas para observar como esse processo se dá em cada país e como esses impactos interagem com outras variáveis de cada sistema político em particular.

O trabalho de Obinger, Leibfried e Castles (2005) tem o objetivo de suprir, em parte, a lacuna indicada por Pierson (1995), analisando sistematicamente a relação entre federalismo e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social em seis países: Estados Unidos, Austrália, Canadá, Alemanha, Áustria e Suíça. A pesquisa busca observar a interação entre federalismo e política pública na criação do *Welfare State* e no seu desmantelamento na recente era de ajuste fiscal e reformas de Estado.

No que diz respeito ao momento de criação do Estado de Bem-Estar Social, a comparação entre os diferentes estudos de caso levou à conclusão de que, para compreender a relação entre federalismo e políticas públicas, o essencial é observar em que ordem no tempo se deram os eventos relacionados ao desenvolvimento de um federalismo democrático e do Estado de Bem-Estar Social em determinado país, ou seja, observar se, quando o Estado de Bem-Estar Social se desenvolveu, já havia ou não um contexto federativo democrático em funcionamento.

Nos casos em que o federalismo democrático funcionava antes da implementação do *Welfare State*, vigorava uma estrutura mais descentralizada. Por essa razão, as políticas sociais se consolidaram em âmbito nacional mais tardiamente e o aumento do gasto social ocorreu de modo lento. Em outras palavras, o federalismo teve de fato um papel de retardar e, em alguns casos, impedir a formação de políticas de bem-estar social em países como Estados Unidos, Canadá, Austrália e Suíça.

No entanto, nos países em que o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social ocorre em um contexto federativo centralizado e autoritário – como na Alemanha e na Áustria –, as políticas sociais são mais rapidamente implementadas em nível nacional e o gasto social apresenta um crescimento mais rápido e maior.

Outro ponto-chave – e que decorre do primeiro – é observar que nível de governo dominava o setor de política pública na ocasião da implementação do Estado de Bem-Estar Social, isto é, qual a competência original daquela área de política, o legado que cada área traz. Novamente, nas federações não democráticas e mais centralizadas, o terreno das políticas sociais já contava com iniciativas federais e também com prerrogativas de atuação dessa esfera de governo. Nesses casos, foi muito mais fácil e rápida a expansão do Estado de Bem-Estar Social.

Nos casos de federalismo democrático e predominantemente competitivo, a competência dos estados fazia com que poucos programas sociais fossem iniciados, dada a dinâmica de competição e possível atração de novos beneficiários. Nesses casos, a União tinha poucas prerrogativas de atuação unilateral, assim como havia poucas áreas de decisão compartilhada, fazendo com que o governo central dependesse da colaboração dos governos subnacionais para a implementação das políticas sociais. Analisando o caso canadense, Banting (2005, tradução dos autores) afirma: “Enquanto faltava à esfera federal poder para promover programas nacionais, os demais entes federativos hesitavam em estabelecer programas sociais unilateralmente, temendo a desvantagem competitiva do pioneirismo.”

Com isso, o desenvolvimento do *Welfare State* demorou até que o governo federal adquirisse poder e superasse a situação original. Em alguns casos, foram necessárias emendas constitucionais e disputas judiciais para a realocação de competências, funcionando o federalismo, nesses casos, mais uma vez como um fator a retardar a nacionalização das políticas sociais.

Porém, em situações nas quais essa realocação não foi bem-sucedida, a forma de o governo central superar esses obstáculos foi por meio de transferências de recursos vinculadas a programas (*grants*), originando nessas federações democráticas e descentralizadas maior interdependência entre as unidades federativas.

Segundo Obinger, Leibfried e Castles (2005), no momento de retração dos gastos sociais e redução do tamanho do Estado, o federalismo também atua de maneira geral, como uma barreira, favorecendo a manutenção do *status quo* devido ao número de possíveis  *veto players* à redução dos gastos federais. Os estudos de caso mostram que os estados mais pobres foram os primeiros a protestar contra a diminuição de gastos do governo central – o que ocorreu com as compensações financeiras na Alemanha e com as transferências por programas (*grants*) no Canadá. Também há resistência nos casos em que a redução do recurso federal pode levar ao fim de um programa nos estados, ou à necessidade de eles próprios investirem mais recursos, compensando a ausência do auxílio federal. Na Austrália, por exemplo, o Senado opôs-se à redução do financiamento federal para tratamento de saúde, com receio da impopularidade que esses cortes trariam no nível estadual.

Em matérias nas quais os cortes não necessitam de decisão conjunta, a redução federal foi feita, e parte dos custos dessa retração foi transferida para os governos subnacionais, em um processo que Pierson (1995) chamou de *blame avoidance* (fuga de responsabilidade):

o ambiente contemporâneo de austeridade fiscal faz do federalismo uma importante característica nas políticas de fuga de responsabilidade. Porque os ajustes são geralmente impopulares, governos de ambas as esferas de governo tentarão fortemente passar a responsabilidade aos outros governos. Exemplos nos quais os governos nacionais alcançaram austeridade repassando atribuições a (mal equipadas) unidades federativas são frequentes em um bom número de federações. (Pierson, 1995: 458, tradução e destaque dos autores)

Aplicando o modelo analítico de Obinger, Leibfried e Castles (2005) ao caso brasileiro a partir do marco institucional da Constituição Federal de 1988 observamos primeiro aquilo que os autores denominam ‘contexto federativo democrático’. No caso brasileiro, pode-se dizer que as novas diretrizes constitucionais ligadas ao pacto federativo foram estabelecidas em um contexto democrático. Mais do que isso, pode-se afirmar que o desenho federativo foi influenciado pela ideia de que mais descentralização implicaria também maior democratização.

Já no que se refere à formação do Estado de Bem-Estar Social, por um lado, não se pode ignorar que já havia políticas sociais consolidadas no momento em que surgiu a nova Constituição (Draibe, 1994), o que nos levaria à conclusão de que o federalismo não teria sido um obstáculo à nacionalização de políticas sociais, uma vez que estas são prévias ao contexto federativo democrático, conforme apontado por Obinger, Leibfried e Castles (2005). Por outro lado, não se pode desconsiderar que a mesma Constituição também traz inovações na área de políticas

públicas, institucionalizando uma agenda de políticas sociais com diretrizes de universalização e igualdade de acesso, típicas de um modelo de Estado de Bem-Estar Social e que não estavam presentes na trajetória prévia dessas políticas. Nesse sentido, a Carta pode ser considerada como um marco não só no desenho federativo, mas também no desenho das políticas sociais, fazendo com que se configure, a partir de 1988, uma situação semelhante àquela encontrada por Obinger, Leibfried e Castles em países nos quais o Estado de Bem-Estar Social se desenvolveu em um contexto federativo e democrático. Assim, a implementação das diretrizes constitucionais de universalização da saúde, educação e assistência social se daria em um contexto democrático, federativo e, dadas as características institucionais da nova Constituição, descentralizado, tendo os municípios como entes federativos.

Em tal contexto, percebe-se que os novos desafios de universalização e igualdade de acesso previstos na Constituição para as políticas sociais teriam de enfrentar um cenário bastante fragmentado, com os níveis subnacionais de governo fortalecidos no contexto federativo. Nesse sentido, o que se poderia esperar seria o federalismo dificultando a nacionalização de políticas sociais.

Entretanto, o caso brasileiro traz outra peculiaridade para a aplicação da abordagem proposta. A Constituição de 1988 institucionaliza a agenda de universalização e igualdade de acesso na década em que se fortalecem, no cenário internacional, as estratégias de desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social. É como se os dois momentos-chave identificados por Obinger, Leibfried e Castles – de construção e desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social – ocorressem simultaneamente.

Por essa razão, ao mesmo tempo que se pode verificar a utilização de mecanismos semelhantes aos descritos pelo estudo dos casos de construção do Estado de Bem-Estar Social em contextos federativos e democráticos – como o uso de *grants* e até mesmo de emendas constitucionais alterando as regras do jogo federativo nas políticas sociais –, observam-se estratégias típicas do momento de redução do tamanho do Estado – como *blame avoidance* e seu ‘jogo de empurrar’.

A prática do ‘jogo de empurrar’ entre as esferas de governo não foi provocada apenas pelo momento de ajuste fiscal do Estado. 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.

Em um primeiro momento, o resultado dessa combinação institucional com um contexto de endividamento e crise fiscal foi a participação dos estados em políticas financiadas pela União, eximindo-se da responsabilidade de investimento,

considerando que estavam constitucionalmente ‘desobrigados’. O governo federal, por seu lado, sentindo a perda de recursos ocasionada pela descentralização fiscal, “procurou transformar a descentralização em um jogo de repasse de funções, intitulado à época de operação desmonte” (Abrucio, 2005: 194).

Nesse contexto, o resultado do ‘jogo de empurrar’, ou do *pass the buck*, foi que grande parcela dos encargos acabou sendo assumida pelos municípios. Uma das consequências desse processo de fortalecimento dos governos locais foi a crença de que o município, sozinho, seria capaz de atender a todas as demandas da população. De acordo com o ex-prefeito de Santo André (SP) Celso Daniel,

seria um municipalismo muito autárquico e voltado apenas para os problemas do próprio município (...) um sentido de autonomia e autogestão municipal que (...) faz com que prefeitos tenham muita dificuldade em voltar-se para problemas que são mais amplos (...) [e]l dificulta muito o estabelecimento de relações horizontais de cooperação. (Daniel, 2001: 205)

Diante dessa realidade de fragmentação de políticas sociais e grande autonomia dos entes subnacionais, a União passou – analogamente ao que ocorreu nas federações democráticas mais competitivas no momento da formação do *Welfare State* – a buscar formas de se fortalecer, tanto financeiramente quanto no que diz respeito às prerrogativas de atuação nas diferentes áreas de política pública.

Entretanto, a estratégia de fortalecimento do governo federal não foi promover uma ‘queda de braço’ para recentralizar competências. O momento de ajuste fiscal foi fundamental para que a estratégia de ‘centralização’ se transformasse em ‘coordenação’, isto é: apesar de os esforços federais terem se dado no sentido de promover a universalização prevista na Constituição, sua estratégia foi fazê-lo por meio da ação subnacional, notadamente dos municípios.

Nesse sentido, a estratégia adotada pelo governo federal brasileiro difere da mera transferência de recursos condicionada à execução de programas (*grants*) tão comum às federações analisadas, que constituíram seu Estado de Bem-Estar Social em um momento posterior à consolidação de sua estrutura federativa. Ao induzir a universalização de políticas sociais através da descentralização, o governo federal brasileiro não promove apenas a execução de um programa nacional por meio dos municípios, mas lhes transfere a operacionalização e a gestão da política pública. Tal procedimento significa que, ao mesmo tempo que em um primeiro momento a União se mostra fortalecida, estabelecendo padrões e programas nacionais aos quais estados e municípios devem se conformar, o resultado dessa ação no tempo é a concretização da diretriz constitucional de descentralização de políticas públicas, fortalecendo principalmente os municípios.

Em outras palavras, esse panorama é resultado da combinação de ações federais que buscam atender às especificidades dos dois momentos que ocorrem separadamente nos casos discutidos por Obinger, Leibfried e Castles (2005), mas simultaneamente no caso brasileiro: os momentos de universalização de políticas sociais e de ajuste fiscal, com redução do tamanho do Estado. A 'coordenação' é não apenas a estratégia possível ao governo federal - dado o contexto federativo democrático consolidado pela Constituição de 1988 - mas também a estratégia desejável, considerando que, em um contexto de ajuste fiscal, não interessou ao governo central retornar a responsabilidade sobre as políticas públicas, mas sim implementar as diretrizes federais por meio da ação subnacional.

O que se percebe, após alguns anos de consolidação desse processo, é que, diferentemente do fortalecimento do governo central que ocorreu no momento de construção dos Estados de Bem-Estar Social discutidos por Obinger, Leibfried e Castles (2005), essa estratégia promove, ao longo do tempo, um fortalecimento dos governos subnacionais no Brasil, que se fortalecem pela consolidação das políticas públicas. É nesse contexto, como estrutura que busca compatibilizar maior papel subnacional nas políticas públicas com maior atuação do governo central como estratégia para nacionalização de políticas sociais, que se insere a ideia de sistema, à qual será discutida a seguir, no âmbito de cada política pública. A análise por política se faz necessária porque, como sinalizam Obinger, Leibfried e Castles, não apenas o federalismo impacta as políticas públicas, mas as próprias políticas também fazem diferença.

## PORQUE AS POLÍTICAS PÚBLICAS FAZEM DIFERENÇA

*A ideia geral de efeitos feedback vem de uma analogia com os sistemas cibernéticos. A implicação usual desses efeitos tem consequências não pretendidas de distribuir no sistema, e este é, de fato, o caso de muitas mudanças na estrutura federativa que resultaram do desenvolvimento de políticas sociais nesses países.*

Obinger, Leibfried & Castles, 2005: 344 (tradução dos autores)

Apesar de a análise de Obinger, Leibfried e Castles (2005) dedicar-se, principalmente, aos efeitos do federalismo sobre as políticas públicas, os autores defendem a ideia de que a relação entre os dois é de 'reciprocidade', deixando claro o reconhecimento de que as políticas também interferem no contexto federativo. Tal ideia é desenvolvida por eles com base no conceito de *feedback effects* utilizado no âmbito da abordagem do neoinstitucionalismo histórico e resumidamente definido na epígrafe desta seção.

Um dos efeitos de *feedback* identificado, que nos ajuda a compreender o caso brasileiro, ocorre nas federações canadense e norte-americana. O contexto federativo prévio à nacionalização das políticas sociais fez com que o Estado de Bem-Estar Social fosse implementado por meio de uma série de acordos distintos entre governos estaduais e federal, que atribuíram aos níveis subnacionais o controle sobre certos aspectos da implementação de políticas sociais, ao mesmo tempo que esses níveis foram constrangidos a realizar programas federais.

A consequência foi a emergência de um federalismo estruturado em processos de decisão conjunta - nos casos em que tais acordos necessitam da aprovação de ambas as esferas de governo - ou em um sistema de custos compartilhados, com o governo federal transferindo recursos a governos subnacionais por meio de programas intergovernamentais. Em suma, o federalismo se torna cada vez mais cooperativo.

No caso brasileiro, como dito no final da seção anterior, o fato de que a implementação de políticas nacionais de universalização de acesso se deu em um momento de crise fiscal do Estado fez com que a estratégia federal não apenas incluisse a mera transferência de recursos em nome da execução de sua agenda, mas também transferisse a gestão de parte das políticas sociais. Assim, estados e municípios passaram a realizar investimentos e assumiram efetivamente a responsabilidade sobre as redes de prestação de serviços.

Nesse contexto, a estrutura dos sistemas de políticas públicas tornou-se, a partir do exemplo da saúde, uma fórmula para promover a cooperação entre os entes federativos, estabelecendo parâmetros nacionais para cada política, organizando a distribuição de competências e instituindo espaços de negociação federativa. Passamos à análise de como esse processo ocorre nas áreas de saúde, assistência social e educação.

### O Sistema Único de Saúde: descentralização e universalização

Na área da saúde, o principal instrumento de nacionalização da política se deu com a criação e o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS). A estratégia de universalização do sistema baseou-se principalmente na descentralização da implementação e da gestão da saúde. De forma semelhante ao que ocorreu em países nos quais o contexto federativo é prévio à universalização da política - como o Canadá, por exemplo -, a atuação federal baseou-se na conquista da adesão dos governos subnacionais às diretrizes do governo central, por meio da oferta de recursos, constituindo um sistema de custeio compartilhado da política, algo que Banting (2005) denominou de 'federalismo de custo compartilhado'.

O legado prévio ao SUS era de centralização, sendo a política de saúde financiada e gerenciada por uma agência federal – o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps). O acesso não era universalizado, mas sim restrito aos trabalhadores formais, contribuintes do sistema de previdência. Esse contexto centralizado deu ao governo federal a possibilidade de desenhar como deveria se dar o processo de descentralização, definindo as prioridades e regras básicas da prestação de serviços que passaria a ser subnacional (Luchese, 1996; Escorel, Nascimento & Edler, 2005).

As bases dessa definição foram constitucionalizadas e posteriormente detalhadas nas leis n. 8.080/90 e 8.142/90. Porém, foi o desenho criado pelas normas operacionais básicas (NOBs) editadas pelo Ministério da Saúde, ao longo da década de 1990, que incentivou a adesão dos municípios ao SUS e gerou o modelo de atendimento à saúde que temos hoje no país (Lewcovitz, Machado & Lima, 2001).

O movimento de adesão dos municípios ao sistema após a publicação de novas NOBs demonstra que essa decisão está bastante ligada à oferta de recursos e à segurança de que esses recursos seriam efetivamente transferidos. Além disso, a direttriz de universalização traria, na prática, visibilidade e créditos políticos aos prefeitos (Arretche, 2002; Abrucio & Costa, 1999).

Mas o SUS não se reduziu a acordos intergovernamentais que regulamentam repasses de recursos em troca da implementação de programas em abrangência nacional. Como sistema, sua estrutura organiza a prestação de serviços de forma hierarquizada e regionalizada e, além disso, institui fóruns ineditos de negociação intergovernamental com a participação de gestores municipais estaduais e federais.

No que se refere à estrutura, pode-se dizer que, hoje, quase a totalidade dos municípios brasileiros aderiu ao sistema e exerce, ainda que com limitações, a gestão da atenção básica de saúde em seu território (Arretche, 2002). Tal panorama significa contratação de pessoal (em muitas localidades, em substituição a profissionais federais vinculados ao sistema anterior, que foram se aposentando), construção de estrutura física, compra de equipamentos e destinação de recursos próprios do orçamento municipal, para a realização de um atendimento universal, de uma clientela que antes do movimento de municipalização não recebia esse tipo de atendimento. Nesse sentido, a implantação do SUS, ainda que com regras emitidas pelo governo federal, promove a criação de uma rede ‘municipal’ de serviços que fortalece os municípios no contexto federativo.

Esse processo cria o que Pierson (1995) denominou de ‘espaço de preempção política’ – situação que ocorre quando a esfera de governo começa a atuar em uma área de política pública e esta inicia seu processo de institucionalização, de maneira

que se torna difícil para o governo central retomar essa competência, dificultando novos processos de mudança unilateralmente determinados.

Tal característica é reforçada com a criação de espaços institucionais de representação e pactuação que preveem a participação de gestores municipais, estaduais e federais nas decisões sobre a política nacional de saúde: as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite (CIT e CIB) – comissões que, por seu turno, estão ancoradas no Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) e no Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), fóruns de coordenação federativa horizontal. Além da CIT e das CIBs, a partir do Pacto pela Saúde de 2006 foram instituídos os Colegiados de Gestão Regional, que reúnem gestores municipais e estaduais de saúde, organizados por região, dentro de cada estado.

Esses novos espaços de negociação intergovernamental não fazem parte do desenho federativo da Constituição de 1988. São resultado da evolução de um modelo criado no âmbito da política de saúde e constituem um legado institucional dessa política para o funcionamento da federação brasileira. Nesse sentido, a inovação do SUS, criada no âmbito da política de saúde, colabora para a redefinição do modelo federativo brasileiro, trazendo uma nova forma de negociação intergovernamental que gera consequências para além do âmbito setorial. Prova disso é que seu formato institucional foi destacado do contexto da saúde e replicado para o setor de assistência social, originando o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

A estrutura do sistema, entretanto, não significa que há um perfeito equilíbrio de forças entre os entes federativos no âmbito das relações intergovernamentais. Os espaços de negociação constituem arenas de pactuação, mas também de disputa política, em que cada ente federativo vai utilizar os recursos de que dispõe para obter os melhores resultados para si. Nesse sentido, o governo federal utiliza seu poder de financiamento, ao mesmo tempo que os governos subnacionais utilizam seu poder de implementação (Franzese, 2010).

Em resumo, os efeitos do desenho e da implementação do SUS no Brasil vão muito além da constituição de um federalismo mais compartilhado, tal qual argumentam Obinger, Leibfried e Castles (2005) para os casos por eles analisados. A universalização da atenção básica, em um contexto de ajuste fiscal federal, realizada por meio da descentralização de responsabilidades e da criação de novas redes locais de atendimento, fortalece os entes subnacionais e reduz a chance de novas decisões federais unilaterais no desenho do sistema. No caso da saúde, essa hipótese é reforçada pela institucionalização de espaços de negociação intergovernamental que se tornam

fóruns de constante articulação e pactuação federativa, ainda que dotados de certa assimetria entre seus participantes.

### O Sistema Único de Assistência Social (Suas): aplicando o modelo da saúde

O legado da área de assistência social é uma estrutura bastante fragmentada, representada pela agregação de diferentes programas, promovidos por diferentes agências governamentais e instituições filantrópicas, de forma desarticulada e descontínua. Mesmo dentro da esfera federal havia desarticulação intragovernamental entre as diferentes instituições prestadoras de serviço (Arretche, 2000). Do prisma intergovernamental, observava-se a mesma fragmentação com variadas ações de estados e municípios promovidas de maneira independente e desarticulada. No que se refere à abrangência da política, seu foco foi tradicionalmente os mais pobres e não havia uma proposta de universalização (Arretche, 2000).

A Constituição Federal de 1988 menciona as diretrizes de universalização e descentralização, mas não institucionalizou um sistema de assistência social. Apesar de, como a saúde, a assistência social contar com uma lei orgânica – a Loas, lei n. 8.742/93 –, que reafirma a diretriz de descentralização, sua implementação se deu de forma lenta e incipiente.

Assim como no SUS, a sistemática de transferências de recursos foi sendo estabelecida por normas operacionais básicas, mas em contraste com o primeiro caso, ela foi instituída pelo governo federal apenas em 1997 – época na qual a saúde já contava com a NOB/96, norma que determinou as condições que levaram à quase completa municipalização da atenção básica de saúde.

Seguindo os passos do SUS, a área de assistência social formulou, no âmbito da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, o Suas, que foi instituído por uma norma operacional básica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em junho de 2005 – a NOB/Suas.

Os principais objetivos da constituição do sistema são muito semelhantes ao caso da saúde, ou seja, estabelecer: uma divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; e mecanismos e critérios de transferência de recursos. Como no caso da saúde, o desenho da política passa a visar à universalização do acesso por meio da criação de redes de serviços descentralizadas e hierarquizadas. Da mesma forma, o sistema vincula a adesão ao repasse de recursos federais, permitindo aos municípios a opção pela habilitação em diferentes níveis de proteção social.

A partir desse novo desenho, os municípios foram estimulados a aderir ao novo sistema, originando uma nova rede de atenção básica por meio da criação dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e, em alguns casos, da implantação de Centros de Referência Especializada em Assistência Social (Creas). Como resultado desse processo, dados recentes do MDS revelam que o sistema contava, em janeiro de 2010, com a adesão de 99,1% dos municípios brasileiros 14,5% na gestão inicial, 77,6% na gestão básica e 7% na gestão plena. De acordo com esses dados, apenas cinquenta municípios em todo o Brasil não participavam do Suas (Franzese, 2010).

Da mesma forma, à semelhança da análise feita para o caso da saúde, observa-se que o sistema transfere não apenas recursos, mas a gestão das unidades para o nível local, criando condições para que, com o desenvolvimento da política surjam uma nova burocracia e clientela locais, que certamente contribuirão para o fortalecimento subnacional, reduzindo a possibilidade de futuras mudanças por ações unilaterais do governo central. No que se refere à instalação de unidades de atendimento vinculadas ao sistema, segundo dados do MDS, em 2009 havia 5.812 Cras instalados e em funcionamento, em 4.627 municípios do Brasil – o que significa que 83% dos municípios brasileiros já contavam com uma unidade subnacional de atendimento básico de assistência social (Franzese, 2010).

O desenvolvimento da política também colabora para o fortalecimento dos fóruns federativos de negociação, semelhantes aos existentes na saúde. O funcionamento das CIBs e da CT do setor, bem como das instâncias de articulação horizontal dos estados e municípios – o Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (Fonseas) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) –, favorece, tal qual na saúde, a consolidação de um padrão de negociação intergovernamental inovador, não previsto no modelo federativo da Constituição de 1988.

Apesar de toda a estrutura criada, a principal política nacional de assistência social existente hoje no Brasil – o Programa Bolsa Família – é formulada e implementada à margem do Suas. A formulação do programa se dá integralmente no nível federal, e a transferência de renda é direta às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, afastando a intermediação de recursos por parte de estados e municípios.

Obviamente essa situação mostra a fragilidade do Suas em relação ao SUS. Entretanto, mesmo dentro do Programa Bolsa Família, podem-se apontar possíveis efeitos não previstos para o fortalecimento subnacional no contexto federativo brasileiro.

Apesar de não terem muita discrição sobre o desenho do programa federal, os governos municipais são essenciais para o sucesso da política, uma vez que realizam o cadastramento das famílias e a fiscalização do cumprimento das condicionalidades estabelecidas. Por essa razão, a implantação do programa prevê, em seu âmbito, o repasse de recursos destinados ao fortalecimento da gestão local. Esse repasse é feito com base no Índice de Gestão Descentralizada (IDG), criado pelo MDS para medir a qualidade da gestão municipal do programa. De acordo com o ministério, o objetivo de tais recursos é incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão do Programa Bolsa Família em âmbito local, e contribuir para que os municípios executem as ações que estão sob sua responsabilidade.

Ceramente, como advertiram Pierson (1995) e Obinger, Leibfried e Castles (2005), ao observarem a fase de desmantelamento dos Estados de Bem-Estar Social, o federalismo dificulta a redução e a eliminação de políticas sociais. Nesse sentido, um programa federal como é o Bolsa Família terá menos pontos de veto institucionais à sua extinção do que programas intergovernamentais, podendo ser modificado à discricionariedade (e ônus) do governo federal. Nessa situação, observam os autores, a manutenção do programa depende do partido político no governo e de suas preferências.

Por sua vez, o repasse de recursos para a estruturação de capacidade de gestão local é uma característica que não deve ser ignorada. Essa ação, apesar de não ser o foco do programa, pode, ainda que em menor grau, gerar efeitos não pretendidos de fortalecimento da capacidade administrativa de governos municipais.

### Educação: dos fundos (Fundef e Fundeb) a um Sistema Nacional de Educação

*[a Constituição Federal de 1988] não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas, de forma que o cidadão comum saiba a quem cobrar o cumprimento das garantias constitucionais. (...) em consequência dessa indefinição de papéis, resulta um sistema – na realidade uma diversidade de sistemas – de atendimento educacional que deixa muito a desejar, sobretudo no que diz respeito à qualidade da educação oferecida. (...) a dispersão dos esforços dos três níveis de governo gerou “grande heterogeneidade da qualidade do atendimento escolar [porque] a distribuição de recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades” na manutenção das redes de ensino.*

Brasil, 1996

O trecho transcrito pertence à exposição de motivos encaminhada pelo Executivo ao Congresso, com o projeto de emenda constitucional que instituiu

o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundeb). O texto não deixa dúvida sobre o principal objetivo deste novo instrumento institucional: redução da desigualdade na qualidade do ensino fundamental oferecido pelas diferentes unidades federativas.

O objetivo de redução da desigualdade decorre diretamente do legado da política de educação básica no Brasil: tradicionalmente oferecida por estados e municípios, detentores de redes próprias de ensino público. Além disso, o fato de a cobertura existente não atender completamente à demanda de crianças fora da escola fez com que o Fundef tivesse um segundo objetivo, que foi a universalização do acesso ao ensino fundamental.

Para tanto, tal qual nas políticas de saúde e assistência social, o desenho da política previu a vinculação de recursos à efetiva prestação de serviços – nesse caso, número de matrículas oferecidas por unidade federativa. A diferença na educação é que a política não contou com aporte significativo de recursos federais como mecanismo indutor da descentralização – a exemplo do que ocorreu na saúde e na assistência social. A fonte dos recursos que sustentou a política foi principalmente, a redistribuição do orçamento dos estados e municípios baseada em seu desempenho na questão do acesso.

O legado descentralizado da política e a opção por induzir um processo de municipalização sem aporte significativo de recursos federais fizeram com que restasse à União o recurso à mudança das regras do jogo, por meio de uma emenda constitucional. Os estudos de caso de Obinger, Leibfried e Castles (2005) mencionam que, em alguns países de contexto federativo prévio ao Estado de Bem-Estar Social, a nacionalização das políticas sociais exigiu mudanças constitucionais e disputas judiciais para a realocação de competências ou o estabelecimento de padrões nacionais.

Ao vincular repasse de recursos à efetiva prestação de serviços, o Fundeb 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.<sup>4</sup>

Em recursos transferidos, o Fundeb significou uma mudança importante. No ano de 2003, houve redistribuição de receita em favor dos municípios em todos os 26 estados, tendo os governos estaduais transferido aos municípios o equivalente a 5,5% do total de sua receita originária. Também no exercício de 2003, os municípios ficaram com 51% do total movimentado pelo Fundef – o que é bastante

<sup>4</sup> Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a taxa de escolaridade líquida no ensino fundamental saiu de 85,4% em 1996 (antes do Fundef) para 94,8% em 2006 (ao final do Fundef).

relevante se compararmos essa distribuição, por exemplo, com a do ICMS, que é 75% estadual e 25% municipal. Os efeitos foram mais acentuados nas regiões mais pobres. No Nordeste, com o Fundef, a receita disponível dos governos estaduais diminuiu em quase 8%, e a dos respectivos municípios aumentou em cerca de 15%. No Sul e no Sudeste, os mesmos dados foram de 3% e 6%, respectivamente (Afonso, 2004).

Também nas regiões menos desenvolvidas – e que apresentavam taxas de escolarização líquida mais baixas para o ensino fundamental – observou-se uma ampliação mais significativa do acesso a esse nível de ensino, fazendo com que já em 1999 todas as regiões tivessem ultrapassado a taxa de 90%. Tal ampliação significou, no Nordeste, onde o avanço foi maior, uma variação de mais de 15% na taxa de escolarização líquida entre os anos de 1994 e 1999 (foi de 77,3% para 92,8%) (Prado, 2003).

Como se vê, o principal avanço do Fundef foi introduzir um instrumento de redistribuição federativa de recursos e aumentar o acesso ao ensino público fundamental. Entretanto, comparando-se educação com as áreas de saúde e assistência social, percebe-se que não houve a institucionalização de novos espaços de negociação federativa que dessem sustentação a essa política e pudessem propor novas discussões e inovações nessa área ao longo do tempo. O desenho não favorece a articulação intergovernamental nem mudanças na forma de negociação federativa, apesar de a educação ser a única área para a qual a Constituição prevê formalmente a atuação dos entes federativos “em regime de colaboração” (art. 211).

Por sua vez, a educação constitui um exemplo claro dos efeitos não pretendidos causados pela política pública no modelo federativo. As mudanças promovidas pela implantação do Fundef fortaleceram as redes municipais de ensino e despertaram a atenção dos níveis estadual e municipal para a possibilidade de mudanças propostas por novos desenhos federais para a política. Como o Fundef foi criado para durar apenas dez anos, sua extinção ou substituição já tinha data marcada, e quando esse momento se aproximou, estados e municípios estavam organizados, defendendo suas propostas e prontos a negociar com o governo federal – cenário muito diferente do observado na aprovação do fundo em 1996.

O próprio Ministério da Educação, ao divulgar a substituição do Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), afirmou:

A proposta do Fundeb foi construída pelo governo federal em parceria com estados e municípios, por meio das suas entidades representativas, como

Consed (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação) e Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação). (Brasil, 2005)

O Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a Undime constituem fóruns de articulação federativa horizontal, semelhantes aos Consass e Conasems, na saúde, e aos FONSEAS e Cogemas, na assistência social. Porém, diferentemente deles, esses fóruns não estão integrados a um sistema nacional nem possuem representação em comissões de negociação vertical institucionalizadas, tais quais as CIBs e as CITs, que não foram constituídas na área da educação. Entretanto, mesmo na inexistência dessa estrutura de pactuação entre os níveis municipal, estadual e federal, após a implementação do Fundef, estados e municípios se organizaram e buscaram negociar o desenho do Fundeb com o governo federal. A municipalização da gestão fortaleceu os atores subnacionais, que limitaram a centralização do desenho da nova política nacional.

Diante desse cenário, em novembro de 2009, por meio da emenda constitucional n. 59, foi criado o Sistema Nacional de Educação, cujas diretrizes foram discutidas na Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada no final de março de 2010. O documento que embasou a discussão demonstra claramente a intenção de que a estrutura do sistema deverá promover maior cooperação entre as esferas de governo:

A ausência de um efetivo Sistema Nacional de Educação configura a forma fragmentada e desarticulada do Projeto Educacional ainda vigente no País. Assim, a criação de um sistema nacional articulado de educação passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do regime de colaboração que envolve as esferas de governo no atendimento à população, em todas as etapas e modalidades de educação, em regime de corresponsabilidade, utilizando mecanismos democráticos, como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos/das profissionais da educação nos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino. (Franzese, 2010: 186, grifos do original)

O que se percebe é que, mesmo com um legado diferente das áreas de saúde e assistência social, a educação também busca no sistema avançar rumo a uma forma mais cooperativa e negociada de federalismo.

## CONCLUSÃO

O capítulo buscou, com base na abordagem do neoinstitucionalismo histórico de Pierson (1995) e Obinger, Leibfried e Castles (2005), discutir a relação entre federalismo e políticas sociais no Brasil, no contexto federativo pós-Constituição Federal de 1988.

A literatura reconhece largamente o impacto do federalismo na política e nas políticas públicas. O que essa abordagem nos traz de novo é a valorização da sequência dos eventos no tempo como fator explicativo e o entendimento de que a relação entre federalismo e política pública é uma relação de 'reciprocidade'.

No que se refere à análise da sequência dos eventos, o fato de a universalização das políticas sociais ter entrado na agenda constitucional junto com a diretriz de descentralização e em um contexto de redemocratização do Estado influenciou fortemente a conformação do federalismo brasileiro pós-1988, bem como a estrutura criada no âmbito de cada política setorial analisada. Além disso, a coincidência temporal entre o momento de implementação da diretriz de universalização de políticas sociais – típica do Estado de Bem-Estar Social – e o momento de crise fiscal do Estado e implementação de políticas de redução de sua atuação foi decisiva para definir uma estratégia de universalização por meio da descentralização, que foi adotada a partir de meados da década de 1990.

O resultado desse panorama foi a transferência não apenas de recursos vinculados a programas, mas de grande parte da gestão das políticas sociais analisadas para o nível municipal. Esse processo produziu uma nova burocracia local e novas clientelas de serviços que, ao longo do tempo, fortalecem o município no contexto federativo. Tal fortalecimento cria limitações para uma nova ação federal unilateral que pretenda alterar o desenho da política pública, embora permaneça uma assimetria entre os entes federativos, agravada ainda mais pela desigualdade de nossa federação.

Embora o processo tenha sido iniciado, nos anos 1990, por normas editadas no nível central, a tendência é que as negociações com os governos locais ganhem importância e estes se fortaleçam no jogo da provisão dos serviços, ainda que isso ocorra de forma diferenciada em cada política, de acordo com seu legado, com a estrutura institucional e a forma como o governo federal apostou suas fichas em tal área.

Apesar das diferenças nas trajetórias das três áreas, o processo rumo a um federalismo mais cooperativo conduziu-as a uma forma de organização semelhante, denominada sistema. Assim, temos como a estrutura mais antiga o SUS, constitucionalizado em 1988; em segundo lugar, o Suas, organizado à semelhança da saúde e constituído em 2005, por meio de uma norma operacional básica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a chamada NOB 2005; e, por último, recentemente, em novembro de 2009, por meio da emenda constitucional n. 59, o Sistema Nacional de Educação, cujas diretrizes foram discutidas na Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada no final de março de 2010.

A estrutura do sistema de políticas públicas aprofunda a cooperação no federalismo brasileiro, avançando em relação aos fundos compartilhados como Fundef e Fundeb na educação –, bem como em relação à normatização federal, feita por meio das NOBs nas áreas da saúde e da assistência social. Além do compartilhamento de recursos e normas, o sistema é aperfeiçoado pela instituição de fóruns de negociação federativa que se tornam o local de uma gestão intergovernamental da política pública, incorporando as três esferas de governo nesse processo.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e o desafio do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24: 41-67, 2005.
- ABRUCIO, F. L. & COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999. (Série Pesquisas, 12)
- AFONSO, J. R. Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil. *Revista de La Cepal* 84: 135-157, 2004.
- ARRETCHE, M. *Estado Federativo e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência & Saúde Coletiva*, 8(2) 331-345, 2002.
- BANTING, K. Canada: nation-building in a federal state. In: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S. & CASTLES, F. (Eds.). *Federalism and the Welfare State: New World and European experiences*. New York: Cambridge University, 2005.
- BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Brasília: Presidência da República, 1996.
- BRASIL. Apresentação de motivos da emenda constitucional que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Brasília: Presidência da República, 2005.
- CAMARGO, A. O novo pacto federativo. *Revista do Serviço Público*, 118(1): 87-94, 1994.
- DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: HOFMEISTER, W. & CARNEIRO, J. M. B. (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais no regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, G. A. D. & D'ARAÚJO, M. C. (Orgs.). *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

- ESCOREL, S.; NASCIMENTO, D. R. & EDLER, F. C. As origens da Reforma Sanitária e do SUS. In: LIMA, N. T. et al. (Org.). *Saúde e Democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.
- FRANZESE, C. *Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. Tese de Doutorado, São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- LEVCOVITZ, E.; MACHADO, C. V. & LIMA, L. D. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das normas operacionais básicas. *Ciência & Saúde Coletiva*, 6(2): 269-291, 2001.
- LUCCHESE, P. T. R. Descentralização do financiamento e gestão da assistência à saúde no Brasil: a implementação do Sistema Único de Saúde – retrospectiva 1990/1995. *Planejamento e Políticas Públicas*, 14: 75-156, 1996.
- MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, 10(3): 11-20, 1996.
- OBINGER, H.; LEIBFRIED, S. & CASTLES, F. (Eds.). *Federalism and the Welfare State: New World and European experiences*. New York: Cambridge University, 2005.
- PAINTER, M. When adversaries collaborate: conditional co-operation in Australia’s arm’s length federal polity. In: WACHENDORFER-SCHMIDT, U. (Ed.). *Federalism and Political Performance*. London: Routledge, 2000.
- PETERSON, P. *The Price of Federalism*. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1995.
- PIERSON, P. Fragmented Welfare States: federal institutions and development of social policy. *Governance*, 8(4): 449-478, 1995.
- PINHO, J. A. G. & SANTANA, M. W. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 20.1-38, 2002.
- PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: REZENDE, F. & OLIVEIRA, F. A. (Orgs.). *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- RIKER, W. Federalism. In: GREENSTEIN, F. & POLESBY, N. (Eds.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975. v. 5.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados*, 42(2): 197-251, 1999.
- VARSANO, R. et al. *Uma Análise da Carga Tributária do Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 1998. (Texto para Discussão n. 583).
- WACHENDORFER-SCHMIDT, U. Collaborative federalism in Germany: keeping the system in the eye of the storm. In: WACHENDORFER-SCHMIDT, U. (Ed.). *Federalism and Political Performance*. London: Routledge, 2000.
- WATTS, R. Origins of cooperative and competitive federalism. In: GREER, S. L. (Ed.). *Territory, Democracy and Justice*. London: Palgrave Macmillan, 2006.

Formato: 16 x 23 cm

Tipologia: Charter e Goudy Old Style

Papel: Pálen Bold 70g/m2 (miolo)

Cartão supremo 250g/m2 (capa)

CTP, impressão e acabamento: Imos Gráfica e Editora Ltda.  
Rio de Janeiro, julho de 2013.

Não encontrando nossos títulos em livrarias, contactar:

Editora Fiocruz

Av. Brasil, 4036 – térreo – sala 112 – Mangueiras

CEP 21040-361 – Rio de Janeiro – RJ

Tel.: (21) 3882-9039 e 3882-9041 – Telefax: (21) 3882-9006

editora@fiocruz.br | www.fiocruz.br/editora