



.....

# POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO FEDERATIVO DE 1988: ANÁLISE QUANTO À COMPLEXIDADE INSTITUCIONAL DO SEU CICLO DE DESENVOLVIMENTO

.....

POLICES IN THE FEDERAL STATE OF 1988: ANALYSIS ON  
THE INSTITUTIONAL COMPLEXITY OF POLICY CYCLE

Daniel Telles de Menezes<sup>1</sup>

---

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Federalismos; 1.1. Fragmentação e aglutinação; 1.2. Competição e Cooperação; 2. Federalismo e Centralização no Brasil; 3. Federalismo na Constituição de 1988; 4. Competência legislativa; 5. Competência Administrativa; 6. Competência financeira; 7. Modelo de Análise Burocrático-Federativo das Políticas Públicas no Brasil; 7.1. Aplicação do Modelo; 8. Conclusão; Referências.

---

1 - Procurador da Fazenda Nacional – Divisão de Assuntos Fiscais/SCS. PSFN/Santo André/SP.

**RESUMO:** O artigo pontua as características essenciais dos sistemas federativos de governo, as origens teóricas e históricas do federalismo brasileiro e a dinâmicas de relação intergovernamental que se podem inferir de cada modelo para diferentes áreas de atuação estatal. Seu objetivo é construir um referencial de análise de políticas públicas com base na complexidade da distribuição de competências legislativa, administrativa e financeira entre os entes que compõem a federação brasileira e que possa ser utilizado em estudos posteriores que pretendam relacionar o modo particular de decisão, planejamento e implementação de uma determinada política pública com variáveis ligadas aos resultados da ação estatal ou ao seu modo de execução. A construção de tal referencial, no que se refere à valoração da distribuição de competência, se apoia em teorias que explicam as dinâmicas intergovernamentais e entre a sociedade e os agentes públicos em termos de competição entre governos, ação coletiva, disponibilidade de acesso aos tomadores de decisão e pontos de veto. A metodologia empregada consiste em revisão bibliográfica e hermenêutica constitucional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas. Ciclo de Política Pública. Arranjos Federativos. Complexidade Burocrática. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

**ABSTRACT:** The article points out the essential characteristics of the federal systems of Government, the theoretical and historical origins of Brazilian federalism and intergovernmental relationship dynamics that can infer each model for different areas of expertise. Its goal is to build a frame of analysis of public policies based on the complexity of the distribution of legislative, administrative and financial skills among the spheres that compose the Brazilian Federation and that can be used in subsequent studies to relate the particular mode of decision-making, planning and implementation of a particular public policy with variables linked to the results of State action or is execution reality. The construction of such a benchmark, as regards the assessment of the distribution of competence, is based on theories that explain the dynamics between government and society terms of competition, collective action, availability of access to decision makers and veto points. The methodology employed consists of literature review and constitutional hermeneutics.

**KEYWORDS:** Policy. Public Policy Cycle. Federal Arrangements. Bureaucratic Complexity. Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988.

## INTRODUÇÃO

A teoria amplamente aceita no campo da ciência política procura fundamentar explicações e previsões sobre o fenômeno político, a decisão e a ação estatal, a partir do funcionamento das instituições de uma sociedade. Cabe a Przeworski<sup>2</sup> o crédito por haver apontado que “instituições importam” e entre estas instituições a forma de estado tem papel de destaque. Equivale a dizer que se pode tentar explicar os resultados ou funcionamento de uma política pública a partir da maneira pela qual se distribui ou concentra o poder político no território, isto porque a forma de estado teria influência no cálculo estratégico individual dos políticos, nas decisões dos governantes e na relação entre Estado e sociedade. Se isso for verdade, compreender a forma como uma política pública se estrutura entre os níveis de poder da federação pode fornecer respostas sobre seu funcionamento, inclusive quanto ao nível de participação social.

A agenda não é nova. Como aponta Fabio Silva<sup>3</sup>, estudos relacionam a forma de estado e a participação social na produção de políticas públicas através dos conceitos de descentralização. Estes estudos partem da premissa de que o envolvimento dos cidadãos ocorre mais fortemente em esferas locais<sup>4,5,6</sup>. Constrói-se uma cadeia causal pela qual a forma federativa representaria maior descentralização do poder de decisão e o empoderamento das arenas locais, o que levaria, conseqüentemente, ao aumento da participação<sup>7,8</sup>. Estes autores trabalham com o pressuposto de que estados federativos apresentam entes locais com maior poder decisório para formular e executar políticas públicas<sup>9</sup>. De outro lado, verificam que a participação social é mais forte nas esferas locais<sup>10</sup>, para então concluírem que em estados federativos a participação social tende a ser mais intensa.

Este artigo procura descrever os padrões de relação federativa nas políticas públicas no Brasil estabelecendo um sistema de classificação que possa servir para selecionar casos e analisar possíveis implicações destes arranjos no funcionamento e resultados das políticas.

---

2 - PRZEWORSKI, Adam. Institutions matter?. *Government and opposition*, v. 39, n. 4, p. 527-540, 2004.

3 - SILVA, Fabio S., 2012. “De cada um conforme suas capacidades: participação, ambientes institucionais e capacidades de incidência em políticas públicas”. V CONSAD de Gestão Pública.

4 - INNES, Judith E.; BOOHER, David E. Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning theory & practice*, v. 5, n. 4, p. 419-436, 2004.

5 - FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de administração pública*, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

6 - FERRAREZI, E., OLIVEIRA, Clarice G., 2012. “Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática dos Estado”, V CONSAD de Gestão Pública.

7 - FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de administração pública*, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

8 - JACOBI, Pedro. Políticas públicas: uma agenda de questões e indagações no contexto da transição. *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 3, 2012.

9 - RIBEIRO, Leandro. Federalismo, governo local políticas sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, Gilberto, *et al*(org). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FIOCRZ, 2013.

10 - DIEGUES, Geraldo César. A construção da participação social na gestão das políticas públicas: o protagonismo do governo local no Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 4, n. 4, 2012.

## 1. FEDERALISMOS

De modo geral, são classificados como federativos os estados nos quais o poder político encontra-se dividido em pelo menos dois níveis: o subnacional, composto por entidades autônomas, e o nacional, dotado de soberania. Em sentido contrário, estados unitários são aqueles em que o poder político encontra-se concentrado em um único ente que mantém o controle político sobre os governos locais, podendo inclusive dissolvê-los, avocar suas competências, ditar-lhes normas de organização e substituir seus administradores.

Dallari<sup>11</sup>, cita como características fundamentais de uma federação: a origem constitucional, indissolubilidade do vínculo federativo, soberania exclusiva do ente federal, repartição de competências e rendas na constituição, nacionalidade única. De acordo com o autor, a forma federativa de estado é uma construção moderna que tem origem na Convenção da Filadélfia de 1787. Contudo, o número de estados federativos modernos é tão grande que não se pode dizer que todas as federações têm as mesmas características. Ao contrário, mesmo dentro de um país as relações entre os entes políticos podem ocorrer em arranjos bastante distintos conforme os programas a serem desenvolvidos e os interesses envolvidos. Dito de outro modo, não é correto supor que dentro de um estado federativo todas as relações intergovernamentais se desenvolverão da mesma maneira, sob o mesmo arranjo político-normativo.

Deveras, as normas jurídicas que instituem os poderes estatais e definem sua relação com a sociedade representam, elas mesmas, produtos dessas interações entre grupos de interesse, ou seja, estão sujeitas ao jogo de forças (*politics*) que lhes imprime contornos diferentes conforme o momento de sua produção. Isto significa que não há apenas um arranjo federativo sob o qual todas as políticas públicas se desenvolvem. Na verdade, cada política se insere na agenda governamental através de um processo dialético que cria um arranjo normativo distinto no que se refere às relações intergovernamentais voltadas para o seu desenvolvimento. Por isso, justifica-se o uso do termo federalismos, no plural, para enfatizar estas diferenças de arranjos federativos para políticas públicas distintas no âmbito de um mesmo estado. Acredita-se que estas diferenças podem explicar a ambiguidade dos estudos a respeito da relação entre federalismo e descentralização, já apontada por Arretche.<sup>12,13</sup>

O direito constitucional define um estado como federação quando sua constituição prevê os seguintes pontos fundamentais: soberania nacional; autonomia regional; indissolubilidade do pacto federativo. Diz-se que nas federações há autonomia regional e soberania nacional. “Assim, a soberania, no federalismo, é atributo do Estado Federal como um todo. Os Estados-membros dispõem de outra característica – a característica da autonomia, que não se confunde com o conceito de soberania”<sup>14</sup>. Desta forma, o ente federal não conhece superior na ordem externa nem igual na ordem interna<sup>15</sup>, enquanto os entes subnacionais (federados) têm sua autonomia preservada

11 - DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. Saraiva, 1998. p 92-93.

12 - ARRETCHÉ, Marta TS. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 31, n. 11, p. 44-66, 1996.

13 - Idem. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

14 - MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito Constitucional*. 2. ed. Revista e atualizada, São Paulo: Saraiva, 2008. p. 798.

15 - BODIN, Jean. *Os seis livros da República*. Tradução de José Carlos Orsi Morel. São Paulo: Ícone, 2011.



no texto constitucional<sup>16</sup>, o qual prevê hipóteses taxativas em que pode ser suprimida, sempre temporariamente, e um tribunal constitucional competente para dirimir conflitos entre entes de distintas esferas.

A seu turno a autonomia regional é descrita pelos atributos de autolegislação, auto-organização, autogoverno e autoadministração.

Entende-se por autolegislação a faculdade de editar leis gerais, abstratas e imperativas para regular relações jurídicas em seus territórios, nos termos da competência estabelecida pela constituição. Este aspecto será tratado mais detalhadamente quando serão analisadas as competências normativas na federação brasileira. Quanto à auto-organização, esta consiste em poder se estruturar juridicamente por meio de uma Constituição Estadual, organizando seus poderes internos, suas finalidades, princípios e recursos – inclusive exercendo as competências tributárias que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) lhes reserva, que também serão objeto de um tópico específico adiante. Araújo<sup>17</sup> traduz a auto-organização como a existência de Constituições Estaduais<sup>18</sup> nas quais se encontram a estrutura organizacional dos Estados-membros, descrevendo seus órgãos, entidades, agentes e regime jurídico. Entende-se que o fato de a CRFB/88 impor limites e balizas à faculdade de auto-organização não viola o princípio federativo uma vez que aquela é norma de natureza nacional, não simplesmente federal, e encontra-se legitimada pelo exercício do Poder Constituinte Originário.

Já o autogoverno, terceiro elemento, diz respeito à escolha dos detentores do poder político pela própria população, não se subordinando à autoridade central. Os artigos 27 e 28 da CRFB/88 tratam de normas gerais para a eleição de governadores e deputados estaduais, prerrogativa reconquistada em 1982, já que no período anterior eram nomeados pelo Governo Militar Federal.

Por fim, a auto-administração se refere à capacidade gerir seus bens, serviços e arrecadar seus próprios impostos. Ainda segundo Araújo consiste no “âmbito autônomico que confere ao Estado-membro prerrogativa para gerir os próprios órgãos e serviços públicos, sem interferência da ordem central.”<sup>19</sup>

A última característica comum às federações é a indissolubilidade do pacto federativo, que as difere das confederações. Nestas a secessão depende de simples denúncia ao tratado de instituição, enquanto naquelas os estados-membros não podem desvincular-se da União sem uma ruptura institucional, tal como estabelece o artigo 1º da CRFB/88<sup>20</sup>.

É preciso ter em conta, que as diferentes federações hoje existentes possuem conformações distintas e as características acima elencadas, em que pese serem essenciais à definição,

16 - CRFB/88 Art. 18. “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

17 - ARAÚJO, Luiz Alberto David. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo, Saraiva, 2010. p. 312.

18 - CRFB/88 Art. 25. “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.”

19 - ARAÚJO, op. cit. p. 314.

20 - CRFB/88 Art. 1º. “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”.

comportam gradações, desde modelos em que são muito intensas e rígidas a outros que apresentam atenuações e flexibilidade. No Brasil, por exemplo, vêm se admitindo que Estados-membros celebrem convênios com organismos internacionais de fomento, ao passo que os poderes de auto-organização e autolegislação são bastante condicionados pela CRFB/88 e pela interpretação que lhes dá o Supremo Tribunal Federal (STF).

### 1.1. Fragmentação e aglutinação

Tradicionalmente, explicam-se as diferenças existentes entre federações a partir de seu desenvolvimento histórico, isto é, no fato de evoluírem de contextos unitários (centrífugas) ou da aglutinação de entes independentes (centrípetas)<sup>21</sup>. Neste sentido, federações derivadas de processos de conquista de autonomia por seus membros são consideradas centrífugas, ou de desagregação, e tenderiam a uma maior centralização por haverem herdado estruturas centralizadas de poder. Ao contrário, federações derivadas de processos de associação entre membros até então soberanos teriam uma tendência à descentralização mais acentuada na medida em que dispõem de uma tradição institucional de independência. Como aponta Kugelmas<sup>22</sup> esta abordagem tradicional não costuma levar em consideração a forma de transição do modelo anterior para o sistema federativo. Portanto, é de se questionar se, por exemplo, duas federações surgidas de contextos unitários, sendo uma decorrente de uma revolução em busca da emancipação e outra advinda de concessões ou mesmo de divisão de poderes entre elites, teriam mais semelhanças ou diferenças em termos de dependência de trajetória.

De acordo com Dallari,<sup>23</sup> o federalismo norte-americano originado na Convenção da Filadélfia de 1787 pode ser descrito como um federalismo de aglutinação (centrípeto). Segundo o autor, naquele país, após a independência das treze colônias em 1776, tiveram lugar algumas convenções de auxílio mútuo e em 1781 adotou-se a forma confederada com a proclamação dos “Estados Unidos Reunidos em Congresso”, que em pouco tempo passou a apresentar desgastes e necessitar de modificações. O autor narra que os vínculos que uniam os Estados confederados desgastaram-se em pouco tempo, mostrando-se frágeis e ineficazes para garantir sua ação conjunta. Nestas circunstâncias promoveu-se uma convenção para atualizar os artigos da confederação, na qual prevaleceu a corrente que defendia a constituição de um Estado Federal.

O outro importante modelo de federação centrípeta, a Alemanha, surge com a Confederação Germânica de 1815-1866. Desde o início até a inauguração da República de Weimar de 1919-1933, buscou-se naquele país o fortalecimento de um poder central que preservasse a unificação contra os separatismos das elites locais, ao mesmo tempo acomodando-as nas instituições políticas nacionais (Von Beyme, 1984).<sup>24</sup>

O caso brasileiro é usualmente descrito como de uma federação centrífuga, uma vez que durante o período colonial e do império o poder político encontrava-se concentrado nas mãos do

21 - RIKER, William H. *Federalism: Origin, operation, significance*. Boston: Little, Brown, 1964.

22 - KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lourdes. *Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90*. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 63-81, out. 1999 (editado em fev. 2000).

23 - DALLARI, op. cit. p. 92.

24 - VON BEYME, Klaus. *West Germany Federalism*. In: *International Political Science Review*, v. 5, n. 4, p. 381-396, 1984.



rei de Portugal e posteriormente o imperador do Brasil. A federação brasileira é contemporânea à proclamação da República e neste sentido aflora de um movimento de contestação das elites, e não de um contexto de libertação ou de luta por autonomia. Desta forma, o federalismo brasileiro aproxima-se mais do alemão do que do primogênito norte-americano.

## 1.2. Competição e Cooperação

Outra abordagem é aquela que classifica os arranjos federativos em competitivos e cooperativos. As nomenclaturas apresentam ligeiras distinções conforme alguns aspectos enfatizados por diferentes autores, mas em linhas gerais referem-se a forma como as competências para desenvolver políticas públicas em uma determinada área se repartem nos planos verticais e horizontais, vale dizer, o arranjo de funções compartilhadas ou repartidas entre o governo central e cada ente subnacional individualmente considerado.

De acordo com Moraes:

A repartição de competência em plano horizontal implica a disseminação de matérias distintas entre as entidades federativas, encerrando as competências exclusiva e privativa de cada unidade da federação.

A repartição de competência em plano vertical importa a distribuição de matérias idênticas entre as entidades federativas, englobando as competências comum e concorrente entre todas as unidades da federação.<sup>25</sup>

Na teoria jurídica denomina-se federalismo dual ou repartição horizontal os casos em que não há “condomínio legislativo ou administrativo”, ou seja, quando um determinado assunto está atribuído a um determinado nível da federação, apenas. Muito embora a técnica de repartição horizontal evite competição entre níveis distintos, não afasta o risco apontado por Volden<sup>26</sup> de competição entre entes de mesma hierarquia caso a competência para agir seja atribuída aos entes subnacionais.

De outro giro, a técnica de especificação de competências comuns, na qual diferentes níveis federativos têm atribuição simultânea, pode gerar competição no mesmo nível de poder ou entre níveis distintos, bem como imobilismo, como aponta Arretche a respeito das políticas sociais nos anos 1980 e início da década de 1990, quando nenhum ente desenvolve ações em uma área que comportaria atuação paralela de todos:

Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente estava obrigado a implementar programas nessas áreas.<sup>27</sup>

25 - MORAES, Guilherme Pena. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. revista e atualizada. Niterói: Impetus, 2008. p. 315.

26 - VOLDEN, Craig. *The politics of competitive federalism: A race to the bottom in welfare benefits?*. *American Journal of Political Science*, p. 352-363, 2002.

27 - ARRETCHÉ, Marta. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. p. 22.

Já o termo federalismo de cooperação, coordenação ou supletivo, liga-se a técnica de repartição vertical do tipo concorrente, referindo-se a casos em que o ente nacional participa em algumas fases do ciclo da política pública, ou mais comumente em algumas de suas ações, sem competir com os estados-membros na entrega do bem público.

O modelo tem origem na Alemanha, com a Constituição de Weimar de 1919 e está ligado à ideia de promoção de direitos sociais, que demanda uma postura ativa do Estado. A expressão coordenação enfatiza os casos em que o ente nacional tem a função de padronizar ou equalizar as ações dos diferentes entes menores. Cooperação se refere ao aspecto de uma mesma política ser subdividida entre o plano federal e os demais conforme critérios de capacidade técnica e eficiência. Enquanto federalismo supletivo costuma ressaltar o papel da União em subsidiar as ações dos governos regionais ou locais garantindo patamares mínimos de atendimento e reduzindo as desigualdades regionais.

Bercovici, citando Konrad Hesse, compara o federalismo de cooperação, com suas competências concorrentes, com a técnica de competências simultâneas e independentes que caracteriza o federalismo de competição.

O federalismo cooperativo se justifica pelo fato de que, em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o estruturado pela Constituição de 1988, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômico e social, que exigem unidade de planejamento e direção.<sup>28</sup>

Sobre o tema, o mesmo Bercovici, agora mencionando Rovira, ensina que há dois momentos de decisão no federalismo de cooperação, um no nível federal, em que se adotam medidas de uniformização da atuação de todos os entes, e outro nos níveis subnacionais em que as decisões são adaptadas conforme suas necessidades. O autor registra também que é possível haver atuação conjunta dos níveis de governo, repartindo o financiamento da política, por exemplo.

Além disso, estudos mais recentes<sup>29</sup> têm mencionado, também, casos de cooperação intergovernamental horizontal, como consórcios intermunicipais, na esteira da agenda sobre novas formas de governança, o que também adiciona um aspecto polissêmico ao termo.

Agra<sup>30</sup> refere-se ao modelo instituído pelo constituinte de 1988 como um federalismo cooperativo, mas ainda com tendência centrípeta em razão da concentração de receitas tributárias relevantes nas mãos da União. De acordo com o autor (p. 197), “optou-se pela adoção de um critério complexo de separação de competências, convivendo, simultaneamente, competências, privativas, residuais, comuns, concorrentes e exclusivas.”

28 - BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 13-14.

29 - SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e articulação intergovernamental: os conselhos de secretários estaduais. In: *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Editora Fiocruz, 2013. p. 213-246.

30 - AGRA, Walber Moura. Delineamento das competências federativas no Brasil. In: Novelio, Marcelo. *Leituras Complementares de Direito Constitucional. Teoria do Estado*. Salvador: JusPodivm, 2009.



Na mesma linha, Ferreira Filho<sup>31</sup> anota que a CRFB/88 conferiu maior autonomia aos estados-membros, tentando resgatar o equilíbrio federativo, reestabelecendo o federalismo cooperativo no lugar do federalismo de integração em que predominavam os poderes da União.

Ainda, Bercovici<sup>32</sup> entende ter a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 optado pelo federalismo cooperativo, no qual todos os entes da federação devem participar da produção de bens públicos.

A seu turno, Bonavides identifica dois tipos de federalismo cooperativo. O primeiro, autoritário, se caracteriza por sua “índole centralizadora e compressiva das autonomias estaduais, vulnera o princípio democrático e ignora as Casas do Congresso e as Assembleias dos estados-membros como instituições do poder, com as quais o cidadão mais de perto se sente identificado e sobre as quais deposita a mais alta parcela de confiança”<sup>33</sup>, muito próximo do federalismo de integração. No segundo, que denomina democrático, o relacionamento entre o poder federal e os poderes estaduais seria mais equilibrado e ocorreria sob balizamentos da CRFB/88.

Os critérios de classificação dos arranjos federativos em dualistas, competitivos e cooperativos possuem interesse significativo para o estudo e formulação de políticas públicas. Isto porque, incorporadas as conclusões de Volden, Olson e Ehrlich ao modelo de análise, tem-se que sistemas tipicamente dualistas, nos quais há delimitação precisa e exclusiva do âmbito de atuação de cada esfera governamental, apontam para problemas como o da competição predatória (*race to bottom*), da ineficiência, da disparidade regional e da perda de escala, mas teriam a virtude de definir claramente as responsabilidades, proporcionando *accountability*, e, no caso de competências locais, estabelecer arenas de discussão pequenas e com poder efetivo de decisão. Modelos dualistas sem exclusividade teriam, além destes, o risco de imobilismo, como apontado por Arretche.

Os arranjos cooperativos, a seu turno, compensariam os problemas da disparidade regional, da eficiência e do ganho de escala. Contudo, a multiplicidade de arenas decisórias, com tamanhos e abrangências territoriais distintos, bem como a imbricação dos processos de interação intergovernamental, com pontos de acesso e veto, aumentam a complexidade do sistema, favorecendo os interesses de grupos menores e mais organizados, e tornando mais lenta e custosa a implementação das decisões.

## 2. FEDERALISMO E CENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

O federalismo no Brasil é contemporâneo à República Velha e instituído pelo Decreto 1 de 15 de novembro de 1889, o qual dispunha que ficava proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira a República Federativa (art. 1º) e convertia as então províncias, em Estados Unidos do Brasil (art. 2º), que elegeriam corpos legislativos (autolegislação) e governos locais (autogoverno), conforme o artigo 3º do Decreto. Rabat<sup>34</sup> afirma que o pacto federativo brasi-

31 - FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 33.ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 60.

32 - BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

33 - BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta – Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões*. São Paulo: Editores, 2004, p. 434.

leiro tem como plano de fundo a disputa por autonomia pelas regiões econômicas exportadoras em face do poder imperial. O autor descreve o Brasil um federalismo de origem centrífuga e este período inaugural como sendo marcado pela descentralização. Aponta sobre no momento da transição:

A unidade territorial do país já estava relativamente assegurada; havia uma mudança do peso relativo das províncias, em especial com o crescimento econômico de São Paulo, que se mostrava pouco compatível com um poder central em que a influência de províncias economicamente declinantes era arraigada; o fim do regime escravista eliminara um dos sustentáculos principais do império.<sup>35</sup>

Em seguida o mesmo autor avalia que:

Tal qual acontecera nos Estados Unidos, passado o período inicial de centralização política subsequente à independência, uma postura mais liberal, inerente à situação das oligarquias brasileiras no mercado mundial, pôde ganhar espaço ideológico e institucional. Naquele contexto, a descentralização do poder, ou a redistribuição do poder político entre as regiões, era mais importante até do que a contraposição entre república e monarquia.

Entretanto, a identidade entre o federalismo e a autonomia regional na república é relativizada pelo autor e contestada por Santos<sup>36</sup>. O primeiro aponta que a “política dos governadores”, especialmente em função do predomínio dos governadores de São Paulo e Minas Gerais, com forte apoio social e econômico da atividade cafeeira, emprestaria ao modelo um caráter centralizador, mantendo os outros estados, à exceção do Rio Grande do Sul, alijados do poder político. De acordo com Santos, ancorado nas lições de Paulo Bonavides, o federalismo no Brasil comporta análise em 3 fases, a primeira correspondendo ao período 1889-1930 onde predominavam questões políticas nas relações intrafederativas, de tal forma marcado pela supremacia das oligarquias paulista e mineiras, que o período deve ser considerado de centralização.

Mas a inspiração liberal do Decreto não se confirmou. Consta-se o dissenso entre essa norma e a realidade. Saiu-se de um autoritarismo monárquico para uma república presidencialista, fundada numa ditadura de Floriano Peixoto violenta, autoritária, que preservava o unitarismo do império. O suporte político era fornecido pelas oligarquias mesmo contra a forma federalista preconizada pela Constituição Federal de 1891.

Em reforço à sua afirmação, aponta que o instituto da intervenção federal foi muito utilizado no primeiro período republicano, até a adoção da “política dos Estados”, com o predomínio daquelas oligarquias, como forma de conter seus ímpetos desagregadores.

Com o fim da República Velha e a consolidação do governo revolucionário em 1932 o panorama federativo brasileiro evolui para um novo patamar de centralização que, à semelhança do caso

34 - RABAT, Márcio Nuno. A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil. 2002.

35 - RABAT, op. cit. p. 9.

36 - SANTOS, Paulo Rogério Silva dos. Federalismo: Origem e Fundamentos. In: *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, v. 9, n. 24, 1979, p. 75-76.



alemão, se fazia necessário para garantir a unidade política diante dos movimentos de contestação. Rabat ainda menciona a nomeação de governadores (autogoverno) como elemento marcante deste processo de centralização, que de tão acentuado, especialmente após 1937, faz com que Santos considere que o Brasil era de fato um país unitário, em que o princípio federativo era letra morta.

O breve período de democrático após 1945 inicia um ciclo de descentralização política, com o restabelecimento do autogoverno pelos entes federados, que passam a demandar o governo federal pela expansão das políticas públicas e de seu financiamento, mas é prematuramente interrompido pelo golpe de 1964 e uma nova escalada de centralização política que se reflete na administração as políticas públicas, notadamente as políticas sociais, e é considerado o ponto de partida das trajetórias que deságuam no momento atual.

Nesta senda, tem-se que apesar de sua origem centrífuga, o federalismo brasileiro, no que se refere à autonomia dos entes federados e no provimento de bens públicos alternou períodos de maior e menor centralização, o que demonstra a precariedade da variável histórica como explicação suficiente para a compreensão do fenômeno. Questões econômicas como o protagonismo da economia cafeeira, geopolíticas como a ascensão do fascismo e a política externa americana das décadas de 1960 e 1970, bem como a mobilização da sociedade em torno das “diretas já” em 1984 tiveram, cada qual a seu tempo, impacto no desenho institucional das relações federativas no Brasil. Tampouco a origem revolucionária ou conservadora do federalismo brasileiro dá conta de explicar, sozinha, os movimentos pendulares quanto ao seu caráter centralizador. Desta feita, em que pese o interesse analítico das forças que conformam as instituições políticas brasileiras, o plano deste trabalho é analisar em que medida o princípio federativo estabelecido na CRFB/88 favorece ou não a participação popular no desenvolvimento das políticas públicas. Para isso, é preciso compreender a *polity*, a maneira como as instituições, principalmente a forma de Estado, está desenhada no texto constitucional e de que forma ela limita a atuação dos agentes.

### 3. FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Além do próprio nome do Estado Brasileiro – “República Federativa do Brasil”<sup>37</sup> – o princípio federativo aparece no texto da Constituição como forma do estado já no artigo 1º que ao instituí-lo o faz como “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Assim, ademais do vínculo permanente típico dos estados federativos, a CRFB/88 inova ao incluir os Municípios como entes federativos, conseqüentemente outorgando-lhes as prerrogativas inerentes a tal caracterização.

Ainda sobre o enlace que une Estados, Municípios e Distrito Federal, o artigo 60, §4º, I, do texto da CRFB/88 estabelece a forma federativa como cláusula pétrea, ou seja, sequer pela vontade da maioria qualificada do Congresso Nacional, investida do poder constituinte derivado reformador, poderá o pacto federativo ser suprimido. Da mesma forma, o artigo 34 da CRFB/88, que disciplina as hipóteses de intervenção da União nos Estados, bem como o seguinte, que trata da intervenção dos Estados nos Municípios de seu território, em conjunto, constituem-se garantias do pacto federativo, na medida em que são verdadeiros direitos de não-intervenção concedidos aos entes menores para defesa de sua autonomia em face dos entes maiores com relação às

37 - Preâmbulo e artigo 1º da CRFB/88.

prerrogativas de autogoverno e auto-administração.

Ademais, conferem densidade ao pacto federativo brasileiro de 1988 a existência de uma Corte Constitucional incumbida de julgar conflitos federativos (art. 102, I, *f* da CRFB/88), ou seja, ações em que estejam em disputa interesses de entes maiores e menores ou entre estes, inclusive as representações por intervenção federal nos Estados na forma do artigo 36 da CRFB/88, bem como a existência de um órgão de representação dos Estados no parlamento nacional, o Senado Federal, que além da função de casa revisora no processo legislativo, detém atribuição para aprovar a nomeação de autoridades, com destaque para aquelas que podem interferir na harmonia federativa como Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador-Geral da República (art. 52, III, *a e e*, CRFB/88) e dispor sobre operações financeiras de interesse dos entes federados (incisos V a IX do artigo 52 da CRFB/88).

Entretanto, no que diz respeito aos arranjos institucionais para o desenvolvimento de políticas públicas sob a forma federativa, os artigos mais relevantes do texto constitucional são aqueles que definem as competências legislativas, administrativas e financeira de cada esfera de governo. É, sobretudo, da interpretação dos artigos 21, 22, 23, 24, 25, 30, 149-A, 153, 155, 156 a 159 e 195 do texto constitucional de 1988 que se extrai o tipo de relações federativas nas quais se desenvolverão as políticas públicas nacionais.

Uma explicação se faz necessária antes de seguir adiante. O princípio da legalidade, corolário do Estado de Direito estabelecido no texto constitucional, significa para os poderes públicos que sua liberdade de atuação está limitada ao que a lei determina que realizem. No Brasil, o governo – poder executivo – não pode agir sem autorização legal, incluindo-se nesse agir a implementação e execução de políticas públicas. Deste modo, a distribuição de competências constitucionais para legislar sobre um determinado tema é de suma importância para se identificar o tipo de arranjos federativo sob o qual se desenvolverá a ação do poder público. As técnicas através das quais essa competência se distribui entre os entes federativos será responsável por definir, conforme visto, o modelo dualista ou cooperativo de relações intergovernamentais.

O texto constitucional, contudo, nem sempre utiliza a expressão política pública. Na maioria dos artigos mencionados acima, que serão analisados a seguir, utiliza-se a expressão “competência para legislar sobre” determinado direito (sentido objetivo), entretanto, em razão do princípio da legalidade já mencionado, não parece inadequado para os fins deste estudo identificar a expressão empregada pela Constituição com a capacidade de agenda e formulação da política pública destinada à promoção do respectivo direito (sentido subjetivo).

A identidade entre competências administrativas e as fases de implementação e execução do ciclo da política pública é um pouco menos direta, mas ainda assim será utilizada para a composição de um quadro das principais políticas públicas desenvolvidas pelo estado brasileiro por determinação do constituinte. Na verdade, a constituição não foi redigida conforme a tipologia de *Bowe et al* (1992)<sup>38</sup> e por isso as discriminações de competências legislativa, tributária e administrativa não correspondem fielmente às fases de formulação, implementação e execução, respectivamente. Entretanto, na medida em que se pretende traçar um panorama das relações intergovernamentais previstas no texto constitucional, identificando áreas em que há previsão de

38 - BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.



maior atuação conjunta e complementar das esferas, ou, ao invés, maior independência, acredita-se que a análise dos três tipos de competências pode trazer maior densidade ao quadro do que o simples estudo das competências legislativas.

Nada obstante, reconhece-se a necessidade de, antes de aplicar o modelo de análise a casos concretos, realizar um estudo mais aprofundado da legislação de regência para verificar se as normas que regulam as relações intergovernamentais convergem ou divergem do quadro constitucional.

#### 4. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

O texto constitucional distribui a capacidade de produzir leis (auto-legislação) sobre os mais variados assuntos entre União, Estados e Municípios conforme diferentes padrões. Há temas que competem privativamente à União (art. 22, CRFB/88) e que refletem em políticas públicas, tais como trabalho, desapropriação, crédito, transporte, mineração, indígenas, seguridade social, diretrizes para educação nacional, águas, energia, comunicações. Aos municípios compete legislar sobre “assuntos de interesse local” (art. 30, I, CRFB/88), sem especificação, sendo emblemática sua competência na área de ocupação do solo urbano. Por fim, cabe aos Estados legislar sobre distribuição de gás, criação de regiões metropolitanas (art. 25, §§ 1º e 2º, CRFB/88), bem como sobre os temas não atribuídos a outros entes (competência residual), exceto quanto à matéria tributária em que a competência residual é da União.

Há, porém, outro tipo de competência legislativa que o texto atribui simultaneamente à União e aos Estados, dentro da chamada competência concorrente (art. 24, CRFB/88). Nela encontram-se áreas como penitenciárias, consumo, meio ambiente, educação, cultura, desporto, previdência e saúde, infância e juventude, proteção aos portadores de deficiência.

Como se observa há alguns pontos em que ocorre aparente sobreposição da competência concorrente com a privativa, e os conflitos daí decorrentes são resolvidos pelo Supremo Tribunal Federal no exercício da função de guardião do pacto federativo, como bem pontua Tavares<sup>39</sup>.

Além disso, nos casos de competência legislativa concorrente, que tem enorme relevância no âmbito das políticas distributivas e regulatórias, a constituição previu quatro metanormas que definem o tipo de relações federativas no Brasil, se competitivas, cooperativas ou supletivas. Pela primeira (art. 24, § 1º, da CRFB/88) a União definiria apenas normas gerais que seriam suplementadas pelos Estados (art. 24, § 2º, da CRFB/88), ou seja, a União estabeleceria as linhas mestras da política, patamares mínimos, objetivos, e os Estados legislariam sobre as questões práticas de implementação e execução, uma aplicação emblemática do modelo de federalismo de cooperação.

Faltando norma nacional os Estados teriam competência plena (art. 24, § 3º da CRFB/88). Os municípios suplementariam a legislação federal e estadual (art. 30, II da CRFB/88), no que for pertinente ao interesse local. Novamente surgem conflitos quanto ao alcance da atividade legislativa entre os entes federativos, que desaguarão em normatização casuística pela Corte Suprema. As competências legislativas estão sintetizadas no quadro a seguir.

39 - TAVARES, André Ramos. *Aporias acerca do “Condomínio Legislativo” no Brasil: uma análise a partir do STF*. In: NOVELINO, Marcelo. *Leituras Complementares de Direito Constitucional. Teoria do Estado*. Salvador: JusPodivm, 2009.

	Privativa	Concorrente (Normas Gerais)	Suplementar
<b>União</b>	Artigo 22	Artigo 24 e §1º	
<b>Estados</b>	Artigos 25, I e II e §1º	-	Artigo 24, §2º e 22, parágrafo único.
<b>Municípios</b>	Artigo 30, I (interesse local)	-	Artigo 30, II

Este quadro demonstra que no desenvolvimento de políticas públicas no Brasil, especialmente nas atividades de definição de agenda e formulação de programas, os fóruns de discussão podem estar fragmentados horizontalmente em razão das competências privativas de entes subnacionais, configurando os arranjos federativos complexos.

## 5. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA

A segunda frente pela qual as políticas públicas são afetadas, em sua implementação, pelo modelo institucional estabelecido na Constituição é a capacidade administrativa. Em termos práticos ela consiste na autorização constitucional para que União, Estados, e Municípios criem órgãos, contratem pessoal e recursos técnicos para prestarem determinado serviço. Isto porque, de acordo com a interpretação do princípio da legalidade na esfera administrativa, o poder público só pode agir com autorização normativa, ao contrário dos particulares que podem realizar o que a lei não lhes vedar. A carta trata do assunto nos artigos 21, 23, 25, §2º e 30 (incisos V a IX), mas novamente as competências distribuem-se de forma sobreposta.

O artigo 21 trata de ações privativas da União, ou seja, serviços que só ela poderá organizar e prestar, nele incluindo-se ordenação do território, serviço postal, telecomunicações, energia elétrica, navegação aérea, transporte interestadual, portos, instituir sistema de recursos hídricos, além de diretrizes sobre desenvolvimento urbano, habitação, saneamento. O artigo 35 dispõe sobre a competência privativa do estado para prestação de serviço de gás canalizado e o artigo 42 a respeito das forças de segurança pública. A seu turno o artigo 30 trata da competência dos municípios para os serviços de transporte coletivo, educação infantil e ensino fundamental, atendimento à saúde.

Estas são as políticas em que normalmente aflorariam as diferenças regionais, ineficiências alocativas, práticas clientelistas e o efeito de corrida para baixo. Para contornar este problema a constituição prevê para algumas políticas acima a cooperação técnica e financeira da União na prestação de serviços pelos entes menores. Deveras, essa cooperação pode contornar, a falta de capacidade financeira e de uma estrutura prévia para a prestação de serviços pelos entes menores, ou mesmo evitar uma competição predatória entre eles. Por outro lado, a dependência de incentivos e suporte técnico e financeiro da União torna a política pública mais complexa.

As maiores dificuldades, porém, estão no artigo 23 da CRFB/88, que prevê competências comuns, isto é, que todos podem realizar. Neste item encontram-se, por exemplo, saúde, assistência social, proteção aos portadores de deficiência, preservação de bens culturais e naturais, acesso à educação, ciência e cultura, combate à pobreza, habitação, saneamento, abastecimento alimentar. Este artigo claramente institui aquilo que se denomina federalismo de cooperação na medida em que há a previsão (parágrafo único) de edição de leis complementares para regular a cooperação entre os entes federativos a fim de evitar o desequilíbrio regional e a competição entre eles. Nestes casos aflu-



ram praticamente todos os problemas potenciais do federalismo de coordenação, pois, se nas competências privativas os riscos se ligam às diferenças de capacidade de provimento, às perdas de escala e na corrida para baixo, aqui haveria ainda o risco de uma espécie de *free-riding* institucional, com entes menores se beneficiando do provimento por entes maiores – tradicional “jogo de empurra”.

## 6. COMPETÊNCIA FINANCEIRA

Por fim, para consolidar o federalismo brasileiro, a CRFB/88 distribuiu competências arrecadatórias entre as diferentes esferas de governo, produzindo diferentes capacidades de financiamento de políticas públicas. O modelo adotado é semelhante aos anteriores de modo que União (art. 153, CRFB/88), Estados (art. 155, CRFB/88) e municípios (art. 156, CRFB/88) tem receitas próprias de impostos e taxas. Além dessas, a União tem receitas próprias (exclusivas) para ação na área social (art. 195, CRFB/88) e os municípios para o serviço de iluminação (art. 149-A, CRFB/88). A tabela a seguir mostra a importância relativa de cada tributo na arrecadação brasileira onde se observa a diferença de capacidades financeiras dos três níveis de governo.

### Distribuição da Arrecadação Nacional por Ente Federativo e Tipo de Tributo

Tributos	2009	2010	2011	2012	2013
Federais	68,91%	69,03%	70,04%	69,06%	68,92%
Orçamento Fiscal	24,25%	24,32%	25,05%	24,19%	24,09%
Orçamento Seguridade	36,97%	37,02%	37,19%	37,07%	36,91%
Contribuição sobre Folha	16,88%	16,77%	16,82%	17,40%	17,12%
Cofins	10,85%	11,15%	11,28%	11,11%	11,34%
Contr. Sobre Lucro Líquido	4,03%	3,62%	4,01%	3,55%	3,54%
PIS	2,87%	3,21%	2,93%	2,95%	2,90%
Contr. Servidores Públicos	1,72%	1,65%	1,55%	1,46%	1,41%
Contrib. Loterias	0,23%	0,25%	0,25%	0,24%	0,23%
DPVAT	0,24%	0,22%	0,22%	0,22%	0,23%
Contr. Rurais	0,08%	0,07%	0,07%	0,08%	0,08%
Fundo Saúde Militar	0,08%	0,07%	0,06%	0,06%	0,06%
Demais	7,69%	7,69%	7,80%	7,80%	7,92%
FGTS	5,30%	5,08%	5,13%	5,45%	5,63%
Salário Educação	0,09%	0,87%	0,90%	0,94%	0,95%
Sistema S	0,79%	0,78%	0,80%	0,86%	0,88%
CIDE combustíveis	0,46%	0,61%	0,61%	0,18%	0,04%
CIDE Remessas	0,11%	0,10%	0,10%	0,13%	0,13%
Outras Contribuições	0,10%	0,09%	0,10%	0,10%	0,09%
Dívida Ativa	0,12%	0,01%	0,02%	0,03%	0,03%
Contr. Energia Elétrica	0,09%	0,05%	0,06%	0,06%	0,04%
Contr. Sindical	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
Tributos Estaduais	25,63%	25,46%	24,44%	25,17%	25,29%
Tributos Municipais	5,46%	5,52%	5,52%	5,57%	5,79%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Receita Federal do Brasil<sup>40</sup>

40 - Receita Federal do Brasil. Carga Tributária no Brasil – 2013. disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf>

Descontadas as contribuições para a seguridade social, concentradas quase exclusivamente na União e destinadas ao pagamento de benefícios previdenciários, o que se nota é que apesar de a maioria das competências para gestão de políticas públicas serem comuns, a capacidade financeira dos municípios é bem inferior à da União e dos Estados. Além disso, há uma grande disparidade de arrecadação dentro de cada nível de governo, na medida em que os fatos econômicos sobre os quais incidem a arrecadação também não se distribuem uniformemente no território (propriedade e renda, produção e consumo, comércio exterior).

Para tentar compensar estes problemas, a Constituição prevê um sistema de repartição de receitas nos artigos 157 a 159 nos quais os entes menores participam da arrecadação dos maiores de acordo com dois critérios. Pelos primeiros dois artigos, recebem parcela da arrecadação que tenha relação com fatos ocorridos em seus territórios, como por exemplo IPVA de carros licenciados em um município. Pelo último, participam conforme suas populações e renda domiciliar nos termos da Lei Complementar 62 de 1989. Além desses fundos de participação de Estados e Municípios, o ordenamento jurídico também prevê fundos destinados ao financiamento de políticas específicas, como é o caso do Fundo de Combate à Pobreza (art. 79 do ADCT), Fundo Nacional da Saúde (art. 84 do ADCT), Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (art. 60 do ADCT), e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (art. 239 da CRFB/88), entre outros.

De outro lado, para compreensão do impacto do federalismo tributário sobre o desenvolvimento de políticas públicas não basta conhecer os montantes os percentuais de arrecadação de cada uma das esferas de governo, nem mesmo identificar as discrepâncias de receita agregada em um mesmo nível. Isto porque, o sistema tributário nacional prevê uma distinção fundamental entre tributos que pode impactar severamente na capacidade de decisão sobre as políticas a serem realizadas. Trata-se da distinção entre tributos com destinação vinculada e discricionárias. Combinada com os limites impostos pela Lei de responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), esta classificação determinará o volume de recursos disponíveis para cada ente federativo atuar em cada um dos setores, bem como sua necessidade de financiamento externo, o que além de constituir uma condicionante financeira, pode representar também um condicionante política na medida em que o alinhamento político dos governos subnacionais aos dos entes maiores poderá influenciar no conteúdo ou mesmo na execução ou não de determinada política, em razão da facilidade na obtenção de recursos.

Nesta linha, são vinculadas as receitas próprias de taxas e contribuições, que devem ser aplicadas nos serviços para os quais foram instituídas. Ao contrário, os impostos são desvinculados, isto é, podem ser empregados em quaisquer ações públicas desde que respeitados os limites da Lei de responsabilidade Fiscal. Também são desvinculadas as transferências decorrentes dos *royalties* de petróleo.

Quanto às transferências através dos fundos de participação, o decreto federal 7.827/12 estabelece normas que condicionam os repasses à aplicação de percentuais mínimos em ações de saúde. Da mesma forma são vinculadas as transferências que ocorrem por meio de fundos setoriais como o FUNDEB e outras estabelecidas em lei. Em geral, as regras de regência destes fundos são objeto de barganha política no parlamento nacional por os entes subnacionais e mais pobres tendem a querer maximizar as parcelas que receberão, a fim de prestar mais serviços desembolsando menos. Ao invés, União e os entes economicamente mais fortes geralmente resistem a aumentar sua contribuição uma vez que estas reduzem sua capacidade de ação sem render frutos políticos.

As transferências voluntárias, que se dão por meio de convênios entre entes maiores e menores, são sempre vinculadas à finalidade do acordo. Um exemplo deste tipo de acordo são



as regras do SUS, pelas quais os municípios aderentes à política de gestão do serviço passam a receber repasses da União. Estas transferências, assim como as regras relativas aos repasses de fundos específicos, são instrumentos relevantes para os entes maiores fomentarem e coordenarem a implementação de políticas públicas pelos entes menores, como observou Arretche (2000). Entretanto, assim como os casos de legislação concorrente e competência administrativa comum, elas incorporam à *policy* uma dinâmica de sobreposição de arenas decisórias, interferindo no tamanho dos grupos de interesse e número de pontos de veto, que podem impactar negativamente nos níveis de participação social.

## 7. MODELO DE ANÁLISE BUROCRÁTICO-FEDERATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Como se observa, a CRFB/88, seguindo a tradição das anteriores, adotou a opção de ser minuciosa com relação à organização federativa. Sem qualquer pretensão de realizar um estudo comparado, mas apenas a título de ilustração, a constituição americana se restringe a definir competências federais na seção 8 de seu artigo I, e não vai além de questões sobre defesa, dívida, relações internacionais, naturalização, falência, moeda e correios. Sobre políticas públicas contém apenas uma menção genérica à promoção das ciências e das artes e uma cláusula aberta de provisão do “bem-estar em geral”.

No Brasil, as coisas se passam de outra forma, quase todas as áreas de atuação do Estado estão definidas no texto constitucional em termos de competências legislativas, administrativas e tributárias conforme diferentes modelos de coordenação, complementaridade ou autonomia. Além dessa distribuição de competências, as linhas gerais da maioria dos grandes temas de política estatal vêm definidas nos Títulos VI, VII e, sobretudo, VIII da Lei Magna. Como o objetivo deste trabalho é relacionar o grau de complexidade do arranjo federativo de uma política com o nível de participação popular na sua formulação, implementação (SARAVIA, 2006)<sup>41</sup>, propõe-se uma tipologia na qual as políticas sejam posicionadas sobre três eixos crescentes de complexidade.

- **Eixo 1 (normativo):** serão consideradas menos complexas as políticas nas quais a competência legislativa encontra-se atribuída a uma única esfera de poder, isto é, para as quais haja previsão de competência privativa, ao passo que aquelas que contenham previsão de competência concorrente serão consideradas mais complexas do ponto de vista federativo.
- **Eixo 2 (administrativo):** serão consideradas menos complexas políticas desenvolvidas sob um modelo de competência privativa, enquanto as competências comuns serão consideradas neutras, e sua complexidade poderá ser maior ou menor conforme os demais eixos.
- **Eixo 3 (financeiro):** serão consideradas menos complexas as políticas desenvolvidas com recursos próprios do ente executor cuja aplicação seja vinculada e mais complexas as que dependam de repasses voluntários ou de fundos setoriais.

Assim, será adotada uma tipologia quanto à complexidade do processo de produção das

41 - SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. Políticas Públicas: coletânea, v. 1.

políticas públicas, dividindo-as entre aquelas na qual o resultado depende da atuação dos diferentes entes federativos de forma estratificada (vários níveis) e assíncrona (diferentes etapas do ciclo), aquelas em que apenas um ente possui papel relevante (dual) e as que mais de um ente atuam de forma horizontal, síncrona, para a sua produção.

Tentar-se-á identificar, de um lado arranjos tipicamente federativos-cooperativos (piramidais) em que, para produção de uma dada política, a Constituição preveja atuação da União nas fases de agenda (iniciativa), formulação (competências normativas privativas) ou implementação, especialmente quanto ao financiamento discricionário, com os entes menores atuando como agentes executivos, sem poder decisório sobre estrutura e alocação de recursos. De outro, serão identificados aqueles novos arranjos, que combinam as competências legislativa, administrativa e financeira de maneira mais celular, com a formulação se dando de forma negociada entre os diferentes níveis, a gestão ocorrendo em fórum integrado por todas as esferas envolvidas e o financiamento se dando por meio de recursos próprios ou vinculados à política. Em seguida, será aplicado este modelo analítico a todas as políticas públicas previstas no texto constitucional brasileiro.

### 7.1 Aplicação do Modelo

A Política Nacional de Saúde é um caso típico de condomínio legislativo e administrativo com relação ao qual a União exerceu seu poder diretivo para coordenar os demais níveis federativos no que se refere à execução e financiamento. Diz o artigo 24, XII da CRFB/88 que a competência legislativa sobre o tema é do tipo concorrente, ou seja, caberia à União a edição de normas gerais e aos Estados e municípios a competência suplementar. Sob o aspecto administrativo, o artigo 23, II da CRFB/88 prevê atuação comum de todas as esferas do poder público enquanto seu artigo 198 estabelece que o sistema será hierarquizado e descentralizado. Por fim, o financiamento das ações de saúde ocorre, conforme o mesmo artigo, a partir de receitas próprias obrigatórias de cada ente e transferências intergovernamentais disciplinadas por lei (art. 195, §10 da CRFB/88). A CPMF, tributo vinculado criado com a finalidade de financiar ações desta política, foi extinta em 2008.

A política Nacional de Educação estabelecida no texto magno obedece mais ou menos à mesma lógica. A competência legislativa é do tipo concorrente, nos termos do artigo 24, IX da CRFB/88. Há que se mencionar, porém, que o artigo 22, XXIV da CRFB/88 prevê a competência privativa da União para estabelecer diretrizes e bases da educação no Brasil configurando um caso de conflito aparente de normas a ser dirimido pelo STF, que decidirá o alcance do conceito de diretrizes e bases, bem como de normas gerais a respeito da política de educação. O que não for reservado à União estará disponível à suplementação estadual e municipal, no que couber. As ações da política de educação são atribuídas às três esferas de governo pelos artigos 23, V e 211 da CRFB/88 sendo expressa a divisão de tarefas no que se refere aos níveis de educação e a ação prioritária de cada ente. O financiamento da educação é o típico exemplo repasse fundo a fundo desde a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica, composto por receitas de todos os níveis de governo em percentuais mínimos vinculantes e distribuição por meio de critérios objetivos com fins equalizadores (art. 60 do ADCT).

As ações públicas com relação ao meio ambiente obedecerão à legislação instituída na forma do artigo 24, VI, VII e VIII da CRFB/88, isto é, competência concorrente. Durante certo tempo foram frequentes as ações junto ao Supremo Tribunal Federal para que este decidisse sobre a extensão dos poderes da União no estabelecimento de normas gerais, e conseqüentemente



a partir de que ponto se exercia validamente a competência supletiva dos demais componentes da federação. A implementação e execução das ações relacionadas à proteção do meio ambiente compete a todos os entes federativos (art. 23, VI da CRFB/88) e seu financiamento também ocorre por meio de receitas próprias de cada um ou transferências voluntárias.

Quanto à política urbana, de moradia e saneamento, o texto constitucional adota o modelo de legislação concorrente (art. 24, I da CRFB/88) e administração comum para moradia e saneamento (art. 23, IX da CRFB/88) e municipal para política urbana (art. 182 da CRFB/88). Outra vez, há conflito aparente no que se refere à instituição de diretrizes para desenvolvimento urbano, moradia e saneamento, que constam também como competência da União (art. 21, XX da CRFB/88). Arretche (2011, pp.77-126)<sup>42</sup> nos informa que as políticas de moradia e saneamento passaram por uma grande transformação na década de 1990, após um período de desarticulação financeira na década anterior. Até então a política era implementada com base em um modelo hierarquizado pelo qual o Banco Nacional de Habitação – BNH formalizava contratos de financiamento com as Companhias Estaduais e Municipais de Habitação – COHABs que construíam e vendiam as unidades imobiliárias. A partir de 1995, o ente federal retirou-se da função executiva da política habitacional, ficando apenas com o papel de financiar, por meio do Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço – FGTS, a aquisição de unidades habitacionais de acordo com prioridades estabelecidas por um colegiado estadual.

A CRFB/88 dedica o artigo 22, I e XVI à competência legislativa para dispor sobre relações de trabalho e organizar o sistema nacional de emprego. No artigo 21, XXVI, da CRFB/88, cuida-se da atribuição para implementar ações de inspeção do trabalho. Como assinala Côrtes<sup>43</sup> “os gestores municipais detêm poucos recursos políticos para controlar a dinâmica do mercado de trabalho que afeta as condições de ocupação da força de trabalho”. Quanto ao financiamento, as ações na área de trabalho e emprego são financiadas pelo orçamento geral da União, exceto o programa de qualificação profissional, que conta com um fundo próprio (Fundo de Amparo ao Trabalhador) de natureza federal e gerido de modo descentralizado. A mesma autora pontua, ainda, que:

[O]s principais atores governamentais são gestores estaduais que administram recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), destinados aos planos estaduais de qualificação. Neste caso, os atores não governamentais com maior influência são os representantes de entidades patronais e de trabalhadores, decidindo sobre recursos financeiros a serem destinados a uma miríade de estabelecimentos públicos e privados, que podem ser contratados para realização de cursos de qualificação profissional.

O arranjo constitucional relativo à política de previdência social tem caráter quase exclusivamente federal. Exceto no que se refere aos regimes próprios de previdência de servidores públicos estaduais e municipais, em que há competência normativa complementar dos entes subnacionais, toda a competência normativa encontra-se nas mãos da União (art. 22, XXIII da CRFB/88) e as ações são executadas por autarquia Federal (INSS), salvo no tocante à previdência complementar dos Estados e Municípios. Da mesma forma, o financiamento se dá por meio de contribuições sociais inseridas na competência tributária da União (art. 195, da CRFB/88), com a mesma ressalva anterior.

42 - ARRETCHÉ, Marta TS. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Editora Revan, 2000.

43 - CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educar em Revista*, n. 25, 2005, p. 149.

Para a política de assistência social, o modelo federativo estabelecido na constituição prevê capacidade legislativa concorrente para as ações nas áreas de proteção da infância (art. 24, XV da CRFB/88) e dos deficientes (art. 24, XIV da CRFB/88). Em mais um caso de antinomia o texto coloca a seguridade social como competência normativa privativa da União (art. 22, XXIII, da CRFB/88) aparentemente desconsiderando que o termo seguridade é gênero do qual são espécies a previdência social, a assistência social e a saúde pública. A implementação de ações assistenciais está a cargo de todos os entes federativos, competência comum, de acordo com o artigo 23, incisos II e X da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Já o financiamento dessas ações se dá por meio de contribuições sociais, competência da União, e do orçamento geral de cada governo subnacional, que pode optar por vincular parte de suas receitas a ações desta natureza (art. 204 da CRFB/88). Vale mencionar que a normatização infraconstitucional (L. 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social) instituiu um modelo análogo ao sistema único de saúde, pelo qual a União se retiraria da função executiva, permanecendo apenas como financiadora do sistema, ao passo que os municípios adeririam, facultativamente ao sistema, passando a gerir repasses federais para as entidades de assistência em seus territórios, cadastrando-as e fiscalizando-as.

Segundo Costa e Palotti,<sup>44</sup> “a prestação estatal desse direito continua a ser competência concorrente entre os três níveis de governo.” Os mesmos autores criticam o sistema da LOAS uma vez que “o financiamento da política e a distribuição de competências entre os entes federativos continuam indefinidos”. De fato, na medida em que a vinculação de percentuais de receita é facultativa e os repasses da União permaneciam voluntários, o sistema apresentava algumas das dificuldades de coordenação mencionadas nos itens precedentes, situação que se modifica a partir de 2003 com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e a mudança na arquitetura institucional dos programas de combate à pobreza.

A política de transporte tem forte peso da União, seja como agente normativo, nos termos do artigo 22, IX, X e XI, da CRFB/88, como pela sua implementação através de órgão federal o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT (art. 21, XII, *c, d e e* da CRFB/88). Há ainda a previsão da atuação do município na gestão do transporte municipal (art. 30, V da CRFB/88). O financiamento da política é difuso, ou seja, pelo orçamento geral de cada esfera de atuação, sem vinculação ou mínimos estabelecidos.

No que se refere a Política Nacional de Cultura o constituinte atribuiu a legislação concorrente (art. 24, VII e IX da CRFB/88), ou seja, normas gerais da União suplementadas pelos Estados e legislação do município no que se referir ao interesse local. A execução das ações também é prevista de forma comum a todas as esferas de governo (art. 23, V da CRFB/88), bem como o seu financiamento que pode, facultativamente, se dar por meio de fundo estadual vinculado (art. 216, §6º da CRFB/88).

As políticas energética, de comunicação e de mineração, operam com base no mesmo modelo de distribuição de funções na constituição. As competências legislativas e administrativas estão entre os poderes da União (art. 22, IV e XII, e art. 21, XI, XII, *b, e* 176 da CRFB/88). Quanto ao financiamento, se dá por meio de Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico, por sua própria natureza vinculadas à atuação no setor, com fundamento constitucional nos artigos 149, 170 e 192 da CRFB/88 (p. ex. FUST, FUNTEL, CDE, CFEM).

44 - COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de cooperação e autonomia. In: *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Fiocruz, 2013. p. 332.

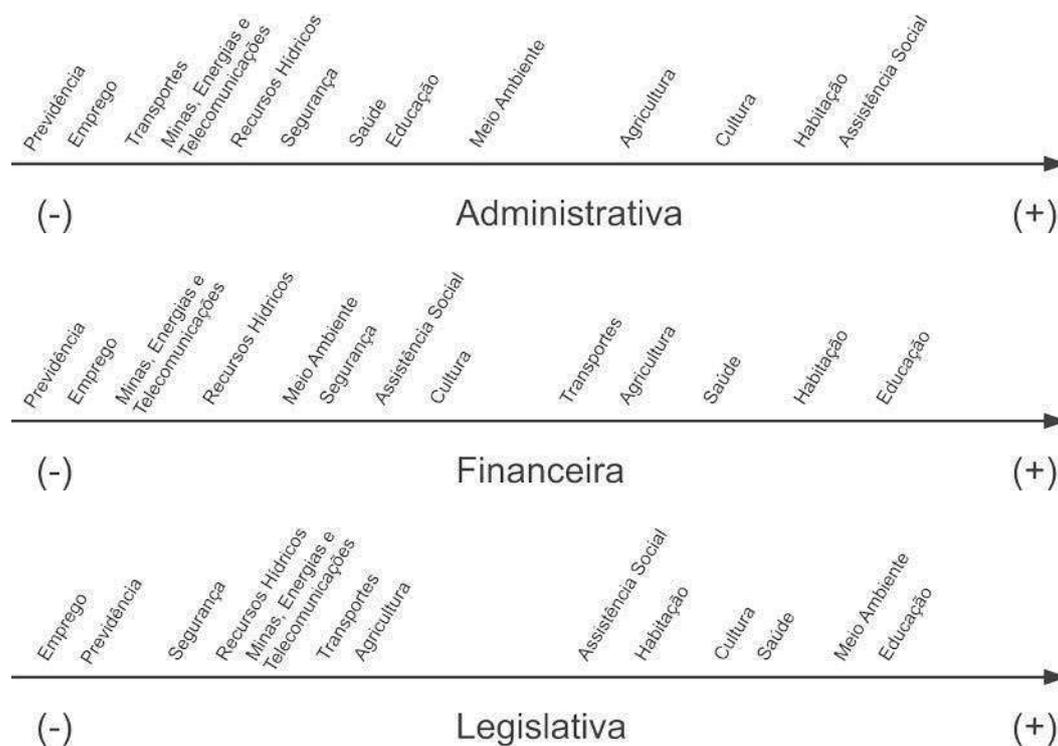


Para a agricultura e desenvolvimento agrário a Carta de 1988 estabelece competência legislativa federal (art. 22, I da CRFB/88), não se podendo esquecer que boa parte dos conflitos destas políticas de dão com o direito ambiental, cuja competência é concorrente. A execução da política agrícola é comum (art. 23, VIII e 187 da CRFB/88) enquanto à política agrária, que compreende colonização e reforma é executada privativamente pela União (art. 184 da CRFB/88). O financiamento da política se dá por meio de dotações orçamentárias de cada ente federativo, bem como pela política de crédito agrícola compulsório e subsidiado pelas instituições financeiras.

A política nacional de segurança pública tem competência legislativa preponderantemente federal (art. 22, I, XXI da CRFB/88), apenas o direito penitenciário sendo de competência concorrente (art. 24, I da CRFB/88). A execução desta política é comum à União e Estados, mas não sobreposta, conforme competências bem definidas no artigo 144 da CRFB/88. O financiamento se dá por meio de receitas próprias não obrigatoriamente vinculadas e repasses voluntários.

Por fim, para a política nacional de recursos hídricos a competência legislativa é da União nos termos do artigo 22, inciso IV da CRFB/88, mas novamente surgem conflitos com a competência concorrente para legislar sobre proteção do meio ambiente. A implementação e operação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos compete à União (art. 21, XIX, CRFB/88) e o financiamento se dá por meio do orçamento dos entes envolvidos e pela cobrança de tarifas dos usuários.

Com base no referencial escolhido, procura-se posicionar, a seguir, cada uma das políticas antes mencionadas sobre os três eixos analíticos propostos.



## 8. CONCLUSÃO

Em primeiro lugar, conclui-se, a partir da revisão da literatura citada, que apesar da origem histórica bem definida e da existência de relativo consenso sobre os elementos estruturantes do sistema federativo, que as dinâmicas de poder entre os distintos níveis de governo de uma federação são bastante díspares. Além disso, observou-se que, mesmo no interior de um Estado, diferentes programas de ação costumam se desenvolver sob variados arranjos intergovernamentais, sendo que a existência destes arranjos se explica mais pela disputa de poder e pela trajetória da política específica do que pela origem histórica da Federação.

Constatou-se também que as federações são classificadas na literatura entre modelos de cooperação ou competição e aglutinação ou fragmentação, e que o caso brasileiro é descrito, em regra, como uma federação centrífuga, em que pese bastante centralizada, e cooperativa, em função de ter se originado de um estado unitário – pré-Republicano – e de ter sido previsto na CRFB/88 um sistema de condomínio legislativo, repartição de receitas e administração comum sob coordenação da União.

Estabeleceu-se, com suporte nas teorias da ação coletiva (Olson), dos pontos de acesso (Ehrlich) e da corrida para baixo (Volden), um referencial em três eixos (legislativo, administrativo e financeiro) segundo o qual as políticas dependentes de legislação concorrente, execução estratificada, e financiamento compartilhado seriam mais complexas e burocráticas, em comparação com sistemas duais, ou com outros nos quais o federalismo de cooperação operasse de forma mais sincronizada e horizontal.

Finalmente, procurou-se analisar as normas de cada programa de atuação estatal insculpido na CRFB/88 sob o referencial construído, de modo a posicionar uns em relação aos outros em termos de complexidade burocrática. Com isto, espera-se estimular o desenvolvimento de projetos de pesquisa que relacionem esta variável com outras, a fim de investigar se o arranjo federativo tem influência sobre as dinâmicas e resultados das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber Moura. Delineamento das competências federativas no Brasil. In: Novello, Marcelo. *Leituras Complementares de Direito Constitucional*. Teoria do Estado. Salvador: JusPodivm, 2009.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo, Saraiva, 2010.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 31, n. 11, 1996.

\_\_\_\_\_. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Editora Revan, 2000.

\_\_\_\_\_. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, 2002.



\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 004.

\_\_\_\_\_. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BODIN, Jean. *Os seis livros da República*. Tradução de José Carlos Orsi Morel. São Paulo: Ícone, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta – Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões*. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de cooperação e autonomia. In: *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Editora Fiocruz, 2013.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educar em Revista*, n. 25, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998.

DIEGUES, Geraldo César. *A construção da participação social na gestão das políticas públicas: o protagonismo do governo local no Brasil*. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 4, n. 4, 2012

EHRlich, Sean D. *Access points: an institutional theory of policy bias and policy complexity*. Oxford University Press, 2011.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de administração pública*, v. 35, n. 1, 2001.

FERRAREZI, E., OLIVEIRA, Clarice G. *Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática dos Estados*. V CONSAD de Gestão Pública, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 33. ed. Revista e atualizada, São Paulo: Saraiva, 2007.

HESSE, Konrad. *Constituição econômica e desenvolvimento*. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

INNES, Judith E.; BOOHER, David E. Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning theory & practice*, v. 5, n. 4, 2004.

JACOBI, Pedro. Políticas públicas: uma agenda de questões e indagações no contexto da transição. *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 3, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito Constitucional*. 2. ed. Revista e atualizada, São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Guilherme Pena. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Revista e atualizada, Niterói: Impetus, 2008.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, revised edition. Cambridge: Harvard University Press, 1965, 1971.

PRZEWORSKI, Adam. Institutions matter? In: *Government and opposition*, v. 39, n. 4, 2004.

RABAT, Márcio Nuno. *A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil*. 2002.

RIBEIRO, Leandro. Federalismo, governo local políticas sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, Gilberto, et al (org). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FIOCRZ, 2013.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e articulação intergovernamental: os conselhos de secretários estaduais. In: *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Editora Fiocruz, 2013.

SANTOS, Paulo Rogério Silva dos. Federalismo: Origem e Fundamentos. In: *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, v. 9, n. 24, 1979, p. 75-76.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. *Políticas públicas; coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.

SILVA, Fabio S. *De cada um conforme suas capacidades: participação, ambientes institucionais e capacidades de incidência em políticas públicas*. V CONSAD de Gestão Pública, 2012.

TAVARES, André Ramos. *Aporias acerca do “Condomínio Legislativo” no Brasil: uma análise a partir do STF*. In: Novelio, Marcelo. *Leituras Complementares de Direito Constitucional*. Teoria do Estado. Salvador: JusPodivm, 2009.

VOLDEN, Craig. The politics of competitive federalism: A race to the bottom in welfare benefits?. *American Journal of Political Science*, p. 352-363, 2002.



