

FEDERALISMO, PODER DE VETO E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL PÓS-1988

José Angelo Machado*

Resumo

O *paper* reexamina, à luz da experiência brasileira pós-redemocratização, a proposição de que o federalismo obstaculiza ou retarda a implantação de políticas sociais, dados seus efeitos dispersivos ou de ampliação de pontos de veto sobre iniciativas políticas nacionais. Mobiliza evidências empíricas referentes à evolução das transferências intergovernamentais para políticas sociais, realçando que a combinação entre elementos contextuais e institucionais pode tornar governos subnacionais susceptíveis às iniciativas da União. Conclui que o federalismo não é condição suficiente para frear o desenvolvimento de políticas sociais.

Palavras-chave: Federalismo. Relações intergovernamentais. Coordenação. Poder de veto. Políticas sociais.

Abstract

Based on the Brazilian experience post-democratization, the paper reexamines the proposition that federalism obstructs or delays the implementation of social policies, given their dispersive effects and expanded points of veto over national policy. Mobilizes empirical evidence regarding the evolution of intergovernmental transfers for social policies, stressing that the combination of contextual and institutional factors may turn sub-national governments susceptible to the initiatives of the Union. Finally, concludes that federalism is not enough to stop the development of social policies.

Keywords: Federalism. Intergovernmental Relations. Coordination. Veto Power. Social Policies.

* *Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor adjunto vinculado ao Departamento de Ciência Política da UFMG. Áreas de Pesquisa: Federalismo, relações intergovernamentais, políticas públicas. E-mail: joseangelo@fafich.ufmg.br*

Introdução

O presente artigo¹ reexamina, à luz da experiência do federalismo brasileiro restaurado pela Constituição Federal de 1988, a proposição de que o federalismo obstaculiza ou retarda a implantação de políticas sociais em decorrência da dispersão de poder ou ampliação de pontos de veto sobre iniciativas políticas nacionais. Nesse sentido busca delimitar os efeitos estruturantes das transferências financeiras condicionadas para políticas sociais, da União para governos subnacionais, sobre as relações intergovernamentais. Foram analisadas as transferências financeiras regulares e destinadas a programas específicos, regulamentadas previamente por lei ou ato normativo do Poder Executivo para os setores de saúde, educação e assistência social, as quais denominamos, neste trabalho, incentivos financeiros federais. A análise não incluiu apenas a evolução dos montantes globais de tais transferências nos setores, mas também a participação dos principais programas em cada um deles, incluindo aí o estudo das regras institucionais que deram substrato à divisão de responsabilidades entre esferas de governo na sua gestão, permitindo aferir recursos institucionais, prerrogativas e controles aí distribuídos.

Ao final constatamos que, com pesos distintos nos setores governamentais analisados, os incentivos financeiros federais, ainda que incorporem elementos de compartilhamento da gestão ou de funções entre esferas de governo, induzem governos subnacionais a se comportarem como *agents* da União. Esta última mantém prerrogativas-chave para exercer o papel de *principal*, mantendo poder diferenciado de agenda, desenho, monitoramento e controle, bem como, na maioria das vezes, capacidade de aplicar sanções aos entes “desviantes”. Desse modo, no sistema federativo brasileiro, no qual responsabilidades por políticas sociais são compartilhadas entre diversas esferas de governo, os incentivos financeiros federais operam conferindo, à União, capacidades para anular efeitos dispersivos e recursos de veto, exercendo papéis de coordenação e indução da agenda social dos governos subnacionais.

Federalismo como obstáculo às políticas sociais e o caso brasileiro

A associação entre federalismo e estabilidade decisória ou manutenção do *status quo* é comum a diversas abordagens no campo da ciência política, em particular aquelas que confiam um peso analítico diferenciado para os efeitos produzidos pelas instituições sobre resultados políticos. (IMMERGUT, 1992; PIERSON, 1995; STEPAN, 1999; TSEBELIS, 2009) Sob essas abordagens, tal associação pode ser atribuída a propriedades do federalismo tais como multiplicação ou introdução de novos de atores com poder decisório; dispersão ou fragmentação institucional do poder; multiplicação de pontos de veto; super-representação de minorias ou outros. Sob tais propriedades, maiorias nacionais se veriam desabilitadas a promoverem mudanças significativas, o que, por extensão, se aplicaria ao desenvolvimento de políticas sociais, como constatado por Obinger e outros (2005, p. 3, tradução livre): “autores vinculados a todas as principais teorias concorrentes argumentam serem as instituições federais hostis a altos níveis de gasto social”.² Estes últimos autores, aliás, estão entre os que contestam o valor universal dessa proposição, sustentando que fatores contextuais – como os de natureza econômica ou fiscal – também pesariam decisivamente no desenvolvimento das políticas sociais.

1 Este trabalho sistematiza e analisa resultados da pesquisa *Relações Intergovernamentais e Coordenação de Políticas Sociais: eficácia e contenção do poder no desenho dos incentivos financeiros federais, desenvolvida no âmbito do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil, com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).*

2 [...] writers from all the main competing explanatory paradigms arguing that federal institutions are inimical to high levels of social spending”

Curiosamente, a experiência brasileira anterior à Constituição Federal de 1988 corrobora a associação entre federalismo e constrangimento ao desenvolvimento de políticas sociais. Os períodos de maior mudança e ampliação do sistema de proteção social foram períodos de grande centralização, anulação ou mitigação dos poderes das unidades federadas e autoritarismo. Na era Vargas, entre outras realizações, foram estabelecidos a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a expansão, mesmo que seletiva, da proteção social via Institutos de Aposentadoria e Pensão ou IAPs. No Regime Militar, os IAPs foram, finalmente e após tentativas fracassadas desde os anos 1950, unificados com o surgimento do Instituto Nacional de Aposentadoria e Pensão (INPS), que ampliou a proteção social para o conjunto dos trabalhadores da economia formal. Em contraposição, no federalismo oligárquico da República Velha ou do período democrático compreendido entre 1946 e 1964, as transformações nas políticas sociais nacionais foram relativamente tímidas.

A Constituição Federal de 1988, no entanto, ampliou e universalizou direitos sociais concomitantemente à restauração do federalismo, com devolução de poderes e recursos para os governos subnacionais, compromisso que constava do *Manifesto à Nação*, que formalizou o compromisso da candidatura oposicionista no Colégio Eleitoral em 1985. (SOUZA, 2005) No pacto federativo que resultou da nova Constituição, os municípios foram alçados à condição de ente federado, mantendo todos os três níveis de governo seus próprios poderes legislativos e executivos, tendo o estadual e federal os próprios judiciários. As regras sobre competências, recursos e políticas públicas a serem desenvolvidas pelas unidades constituintes da federação foram constitucionalizadas, deixando pouca margem para iniciativas específicas. Por outro lado, foi estabelecida uma hierarquia entre normas constitucionais e legais de âmbito federal e as de âmbito estadual, bem como deste último para o municipal. Diferentemente de outras constituições que requerem ratificação das unidades federadas para mudanças constitucionais, a concordância do Senado Federal – assumido como guardião dos interesses dos estados – foi considerada suficiente para o referendo destas mudanças. (SOUZA, 2005) Ao lado do Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição Federal, o Senado constituiria um segundo ator com poder de veto às iniciativas e mudanças propostas pelo Executivo Nacional.

Ponto de especial interesse para este trabalho é o sistema de distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo. Enquanto a União assumiu o maior e mais importante leque de competências exclusivas – incluindo a defesa externa e interna, política macroeconômica, controle dos meios de comunicação, energia e outros setores estratégicos do ponto de vista nacional – porém, quanto às políticas sociais, foi clara a opção da Constituição Federal pelo compartilhamento de responsabilidades entre as três esferas. (ALMEIDA, 2000) No caso da saúde, foi prevista uma estreita articulação entre União, estados e municípios, conformando um sistema “com direção única em cada esfera de governo” (BRASIL, 1988, art. 198), no qual as distinções da atuação de cada uma seriam funcionais: caberia à União a coordenação, normatização e definição de padrões nacionais para a ação governamental no setor; aos estados, coordenação e normatização complementar na sua esfera, além de acompanhamento, avaliação e controle das redes do SUS; aos municípios, a gestão e execução dos serviços públicos de saúde. No caso da assistência social também foi definido um sistema nacional articulando as três esferas de governo no qual caberia, à esfera federal, a coordenação e normatização geral enquanto a coordenação e a execução dos respectivos programas ficariam a cargo das esferas estadual e municipal. Já no caso da educação, apresentou-se um desenho mais complexo no qual foram atribuídas competências comuns, desempenhadas em regime de colaboração entre as três esferas de governo, ao lado de competências a serem desempenhadas prioritariamente por estados ou municípios e competências privativas da União.

Porém, mais que estabelecer o compartilhamento de responsabilidades, a Constituição Federal de 1988 desencadeou reformas setoriais descentralizadoras, ainda que com extensão e ritmo próprios a cada área governamental. (ARRETICHE, 1999) Não obstante o maior ou menor sucesso dos diferentes casos, vale notar que a cooperação dos estados e municípios passou a ser fundamental para o sucesso das

diferentes políticas sociais, o que também lhes colocou em posição de veto a iniciativas e mudanças concebidas pelo Executivo Federal. Dotados de autonomia política e administrativa, estados e municípios estariam aptos a adotarem políticas públicas divergentes ou inconsistentes com aquelas propostas pela União, o que potencializaria a emergência de dificuldades ou obstáculos à configuração dos sistemas sociais aqui mencionados. E isto, de fato, veio a acontecer, ao menos desde os primeiros anos após a Constituição Federal de 1988 até meados dos anos 90, estabelecendo um padrão que, posteriormente, a literatura política caracterizou como comportamentos predatórios próprios de um federalismo compartimentalizado ou autárquico. (ABRUCIO, 2005) A explicação do sucesso posterior da União para, por meio da articulação das três esferas de governo, superar tais restrições e estruturar políticas sociais nacionais ainda carece de esclarecimento acerca dos diferentes dispositivos, mecanismos ou estratégias que teriam conferido, à mesma, as condições para exercer seu papel de coordenação federativa.

Estabilidade macroeconômica e incremento das transferências intergovernamentais para políticas sociais

Nos primeiros anos após a Constituição de 1988, o Executivo Federal havia perdido participação relativa nas receitas públicas, com a redefinição do sistema de transferências constitucionais e legais que viabilizaria orçamentos de estados e municípios que, ainda, se beneficiavam de oportunidades de endividamento e de geração de receitas artificiais. (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004) A baixa responsabilidade fiscal dos governos subnacionais, aliás, havia sido identificada como um dos maiores obstáculos à estabilidade macroeconômica e às reformas de caráter econômico e institucional (SERRA; AFONSO, 1999), o que demandava uma série de ajustes nas regras constitucionais e legais. Para tanto, o Executivo Federal encaminhou diversos projetos de lei versando sobre retenção de receitas de transferências obrigatórias; restrições sobre o poder de tributação de governos subnacionais; fixação de diretrizes e procedimentos fiscais e administrativos obrigatórios para toda a administração pública; limitação de gastos em determinadas modalidades como pessoal, dentre outros. (ARRETCHE, 2009) Com a aprovação da Lei Complementar 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal, coroando este esforço, foi estabelecido um novo marco jurídico-institucional para gestão fiscal nas três esferas de governo, afetando especialmente a capacidade de endividamento e a liberdade fiscal dos governos subnacionais. Por outro lado, o Executivo Federal recompôs parte de suas receitas por meio das contribuições sociais e de domínio econômico, não compartilhadas com estados e municípios, recuperando sua capacidade de financiamento ao valer-se de dispositivos presentes na própria Constituição Federal de 1988. (RESENDE; AFONSO, 2004)

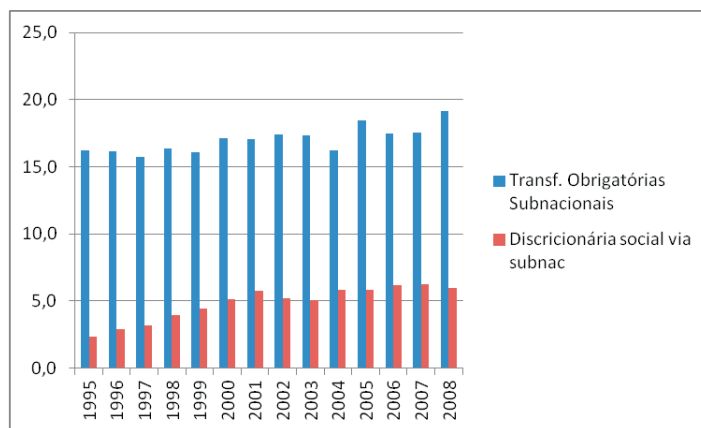
A combinação entre estabilidade macroeconômica, controle fiscal na esfera subnacional e recomposição de receitas da União abriu oportunidades para o fortalecimento de seu papel de coordenação federativa. A maior disponibilidade de receitas para investimento no campo social, vis a vis o acirramento da dependência de estados e municípios para dispor de receitas para aplicação nos setores afins, já que agora submetidos a fortes restrições fiscais, lhe conferia maior poder de barganha. E foi aí que as transferências intergovernamentais condicionadas passam a ser utilizadas em diversas áreas governamentais enquanto indutor de programas e práticas eficazes, eficientes ou inovadoras no plano nacional. Ao contrário de transferências intergovernamentais livres³, o caráter condicionado ao uso para finalidades específicas caracterizou uma mudança de trajetória frente ao contexto anterior, no qual a descentralização de receitas havia sido dissociada da descentralização de responsabilidades. (MENDES et al., 2008)

³ *Aquelas nas quais os governos subnacionais alocam livremente em seu processo orçamentário, cabendo aos mesmos a decisão sobre em que gastar.*

O Executivo Federal reuniu, assim, condições para definir uma agenda social convergente com os direitos consagrados na Constituição Federal de 1988 e coordenar sua implementação. Na literatura política referente ao caso brasileiro, as transferências intergovernamentais condicionadas são tomadas como instrumento privilegiado, nesse sentido, ao permitirem combinar descentralização de recursos e delimitação de responsabilidades para governos subnacionais. (ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005, 2007; ARRETICHE, 2002, 2003, 2004, 2009) Entretanto, o dimensionamento da sua difusão entre diversas áreas governamentais e seus efeitos estruturantes sobre as relações intergovernamentais constituem lacunas ainda a serem preenchidas, constituindo os principais objetivos deste trabalho.

Para lidar com o primeiro deles, ainda nesta seção, mobilizamos dados fornecidos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão acerca das transferências intergovernamentais discricionárias⁴, realizadas do governo federal para estados e municípios. Em um primeiro plano, tais dados mostram que o volume de recursos transferidos nessa modalidade, para que estados e municípios executem políticas públicas sociais, cresceu 15 vezes em termos nominais, entre 1995 e 2008, saltando de 2% para 6% das receitas totais da União. Já as transferências federais obrigatórias, no mesmo período, cresceram apenas sete vezes, passando de 16,2% para 19,2% (vide Gráfico 1 a seguir). Enquanto proporção das receitas totais da União, o incremento das transferências obrigatórias para governos subnacionais foi da ordem de 18,5%, enquanto o das discricionárias no setor social correspondeu a 160,9%.

Gráfico 1 - Transferências para governos subnacionais, obrigatórias e discricionárias para execução de políticas sociais, frente à receita total da União entre 1995 e 2008 – em %

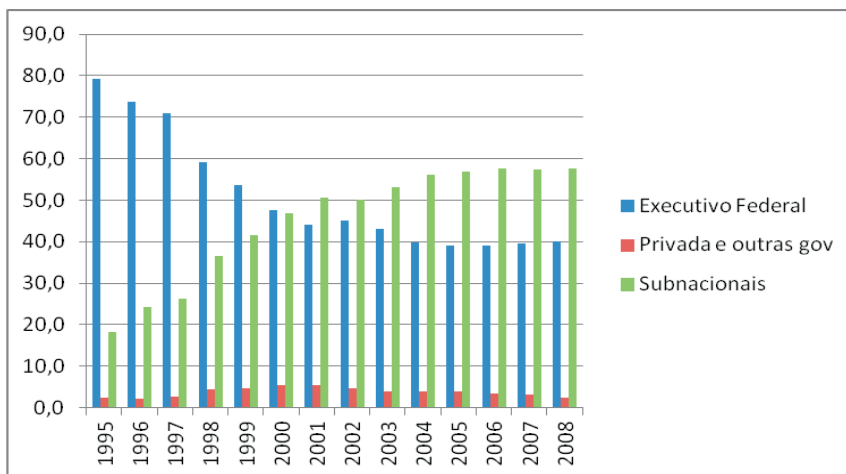


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pela SOF/Ministério do Planejamento.

Em um segundo plano, os dados da SOF permitem constatar que as transferências discricionárias para estados e municípios passaram a constituir a principal modalidade de execução das despesas da União com políticas sociais, no período entre 1995 e 2008, quando passaram de 18,3% para 57,7% dos gastos com as mesmas. A execução direta pelo governo federal caiu de 79,2% para 40,0% e a execução por meio de entidades privadas e outras governamentais manteve-se estabilizada entre 2,5% e 2,4%.

⁴ Transferências discricionárias referem-se a "transferências a Estados e Municípios sem vinculação a nenhum dispositivo legal que determine rigidamente o montante, bem como o momento da realização do dispêndio." (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010, p. 53)

Gráfico 2 – Participação das modalidades – execução direta pelo Executivo Federal, por meio de entidades privadas e outras governamentais ou por meio de governos subnacionais – nas despesas federais com políticas sociais, entre 1995 e 2008, em %



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pela SOF/Ministério do Planejamento.

Vale destacar, entretanto, que as transferências discricionárias para governos subnacionais incluem mecanismos distintos, com características jurídicas e institucionais próprias em termos de obrigações e prerrogativas atribuídas às diferentes esferas de governo. Entre eles estão os convênios⁵, os contratos de repasse⁶ e aquilo que iremos, aqui, denominar incentivos financeiros federais. Neste trabalho, nos concentramos nestes últimos, aqui definidos como aquele conjunto de transferências federais que cumpre, simultaneamente, as seguintes condições:

- A transferência de recursos é condicionada à observância, pelos governos subnacionais receptores, de requisitos definidos em normas nacionais;
- Recursos se destinam a finalidade específica vinculada a algum programa federal: oferta de serviço ou bem público, montagem de determinadas estruturas ou processos ou, ainda, alcance de resultados;
- Têm vigência indeterminada e estável, ao contrário dos demais instrumentos;
- As transferências de recursos são regulares, com periodicidade definida em norma específica, conferindo previsibilidade para os governos subnacionais receptores.

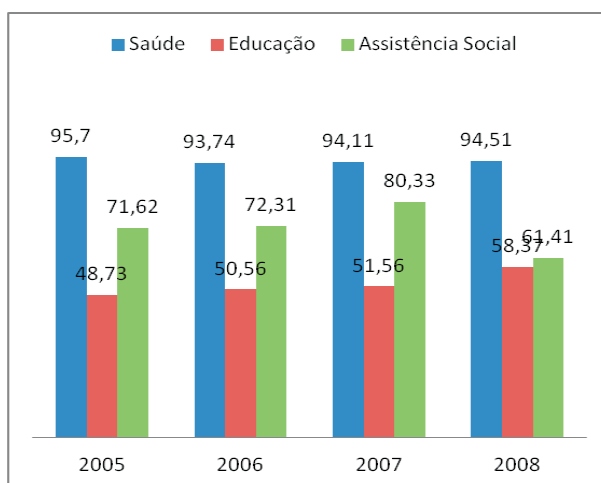
Dadas essas características, os incentivos financeiros federais detêm poder estruturante distinto no que toca às políticas sociais. Não estão sujeitos a negociações,

⁵ *Instrumentos por meio dos quais fica disciplinada a transferência e utilização de recursos públicos da União, tendo como partes, de um lado, a administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, e, de outro, o governo subnacional, visando a realização de programas, projetos ou atividades de interesse recíproco, com duração definida e em regime de cooperação mútua.*

⁶ *Instrumentos para transferir recursos da União para governos subnacionais por intermédio de instituições ou agências financeiras federais, destinando-se à execução de programas governamentais. Neste último caso as agências financeiras executam as transferências como mandatárias da União, tendo firmado termo de cooperação com o ministério que abriga o programa governamental. (BRASIL. Senado Federal, 2005)*

bilaterais entre União e cada governo subnacional, para definição de responsabilidades, condições de execução, valores de repasses e outros aspectos. Fixam, ao contrário, condições genéricas e aplicáveis a todo e qualquer estado e município que eventualmente venham a aderir aos programas federais. Mas sua participação tem se dado de forma distinta nas diferentes áreas de políticas sociais, como pode ser observado a seguir para a segunda metade dos anos 2000. No setor saúde, os incentivos financeiros federais participam com algo em torno de 95% das transferências discricionárias da União para governos subnacionais entre 2005 e 2008. No caso da educação, excluindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação/Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEB/FUNDEF) e a cota federal do Salário Educação, que são computados entre as transferências obrigatórias, embora obedeam aos critérios acima discriminados, é possível detectar um perfil nitidamente distinto, tendo essa proporção variado entre 50% e 60%. Já no caso da assistência social, essa variação ocorreu entre 60% e 80%, apresentando uma média de 70% no período.

Gráfico 3 – Proporção dos incentivos nas transferências federais discricionárias na saúde, educação e assistência social entre 2005 e 2008 – em %



Fonte: SOF / MPOG; FNS; FNDE; FNAS.

Mas se por um lado o peso dos incentivos financeiros federais nas três principais áreas de políticas sociais indica sua importância como mecanismo para o exercício de uma função coordenadora, resta examinar ainda como as regras vigentes para o seu funcionamento afetariam as relações intergovernamentais ao distribuírem recursos e prerrogativas entre diferentes esferas de governo.

Distribuição de recursos e prerrogativas nos incentivos financeiros federais

Para análise da distribuição de recursos institucionais e prerrogativas entre esferas de governo, sob as regras dos incentivos financeiros federais, nos propusemos a tomá-la como uma variação intermediária entre dois tipos ideais extremos: um no qual governos subnacionais agem estritamente como executores de programas concebidos, desenhados, controlados e monitorados pelo governo federal; outro no qual, em que pese seu papel executor, governos subnacionais ou suas representações nacionais participam da concepção, desenho, avaliação e ajustes nos programas re-

lacionados, detendo poder de veto sobre iniciativas do governo nacional. O primeiro tipo, baseado na teoria da agência (BOTTOM et al., 2006; HAPTONSTAHL, 2009), supõe sua aplicabilidade ao âmbito das relações intergovernamentais (OATES, 2005) ao tomar governos subnacionais como *agents* da União (principal) e articular relações entre eles à moda de um contrato onde os primeiros são remunerados para realizar projetos e ações concebidas pela última. Chamamos esse tipo ideal de contrato para execução. O segundo tipo, inspirado nos sistemas de decisão conjunta descritos por Fritz Scharpf (1988) no artigo *The joint-decision trap: lessons from german federalism and european integration*, supõe a operação de arenas decisórias que incluem duas condições: decisões da União dependem diretamente da concordância dos governos subnacionais; tal concordância deve ser unânime ou quase unânime. A esse tipo ideal chamamos gestão compartilhada.

Ambos tipos ideais foram operacionalizados por meio de marcadores empíricos reunidos sob dois atributos gerais conforme especificado no quadro abaixo: o poder de agenda e desenho dos incentivos, e o controle sobre a execução pelos governos subnacionais.⁷ Enquanto o primeiro atributo se refere à presença ou não da influência dos governos subnacionais nas decisões acerca dos programas, atuando coletivamente por meio de suas representações nacionais, o segundo se refere mais diretamente ao controle ou à supervisão nacional sobre o uso dos recursos por cada ente subnacional, em um plano individualizado. Foram submetidos à análise os cinco incentivos financeiros que representam o maior volume de recursos transferidos pela União para governos subnacionais em cada uma das áreas governamentais estudadas.⁸ Assim, variações em uma ou outra direção, bem como em posição intermediária, receberam pontuações distintas permitindo a construção de padrões numéricos capazes de expressar as características das regras que regulam os incentivos financeiros federais. O índice final utilizado para classificação dos incentivos corresponde à média aritmética da pontuação assumida pelos dois atributos, variando entre zero e um, de modo que o primeiro esteja mais próximo de um contrato de execução e, no segundo, mais próximo de uma gestão compartilhada.

Uma leve inclinação para um contrato de execução

Os resultados obtidos pela análise da estrutura legal e normativa que regula os incentivos financeiros federais apontaram no sentido de que, na média entre os três setores, tendo o índice chegado a 0,47, há uma leve inclinação em direção a um contrato de execução. Mas deve-se notar que esta pontuação, muito próxima de uma posição mediana, também sugere significativa presença de traços característicos da gestão compartilhada, ou seja, da presença de estados e municípios na formação da agenda e desenho dos programas ou da multilateralidade dos processos de controle sobre os entes executores. Já uma análise global dos 15 incentivos permitiu enquadrar oito como característicos de um contrato de execução, dos quais quatro são vinculados à assistência social, três à educação e um à saúde. Seis incentivos foram enquadrados como característicos de uma gestão compartilhada, sendo três da saúde, dois da educação e um da assistência social. Um incentivo foi classificado como equidistante em relação aos dois tipos ideais, tendo recebido pontuação de 0,50. Assim, a assistência social deteve o maior número de incentivos com perfil de um contrato de execução, ou seja, 4/5, seguida da educação com 3/5. A saúde deteve o menor número de incentivos com este perfil, ou seja, 1/5. As diferenças entre áreas governamentais, entretanto, são melhor caracterizadas na próxima seção.

7 Um terceiro atributo que constou da pesquisa original, denominado "relações intergovernamentais formais", mensurado e analisado em um primeiro momento, foi descartado uma vez constatada sua sobreposição com outros marcadores já contemplados dois atributos anteriores.

8 Os incentivos analisados representam, no caso da saúde, 73,9% dos recursos transferidos sob esta modalidade; os da educação, 100%; e os da assistência social 81,3%.

Quadro 1– Pontuação atribuída às variações esperadas sob cada tipo ideal para avaliação de incentivos

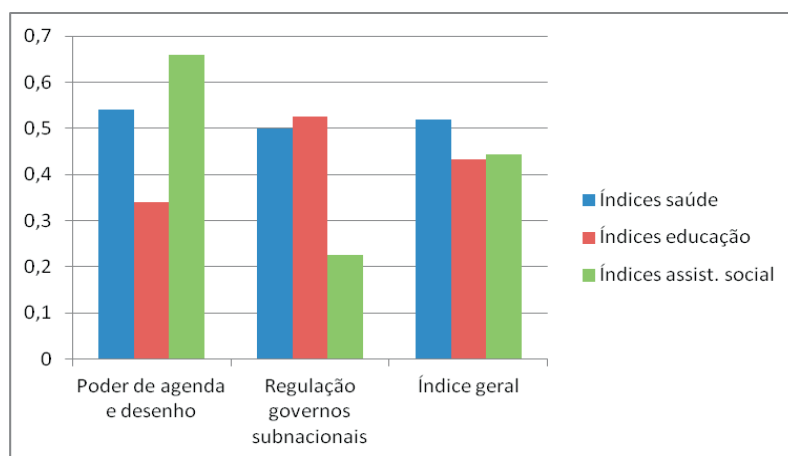
Atributos	Marcadores	Variações / Contrato de Execução	Situação intermediária	Variações / Gestão Compartilhada
Poder de agenda e desenho dos incentivos	Quem concebeu e desenhou a política?	A União, unilateralmente Pontuação: 0	Pontuação: 0,1	Participação dos governos subnacionais em arenas intergovernamentais Pontuação: 0,2
	Necessidade de homologação dos governos subnacionais?	Não Pontuação: 0	Pontuação: 0,1	Sim Pontuação: 0,2
	Quem fixa metas?	A União, unilateralmente Pontuação: 0	Pontuação: 0,1	Pactuadas com governos subnacionais (unanimidade) Pontuação: 0,2
	Quem monitora resultados e avalia?	A União, unilateralmente Pontuação: 0	Pontuação: 0,1	Participação dos governos subnacionais em arenas intergovernamentais Pontuação: 0,2
	Quem decide sobre medidas corretivas?	A União, unilateralmente Pontuação: 0	Pontuação: 0,1	Participação dos governos subnacionais em arenas intergovernamentais Pontuação: 0,2
Totalização do atributo		Somatória dos pontos obtidos pelo incentivo neste atributo		
Controle do comportamento dos governos subnacionais	Permeabilidade do uso de recursos a escolhas locais	Prescrição rígida quanto ao uso Pontuação: 0	Pontuação: 0,125	Flexibilidade na (re-alocação de sobras, etc) Pontuação: 0,25
	Padronização nacional dos bens públicos a serem ofertados	Sim Pontuação: 0	Pontuação: 0,125	Flexibilidade para "customização" local Pontuação: 0,25
	Quem define montante, controla fluxos financeiros e aplica sanções?	A União, unilateralmente Pontuação: 0	Pontuação: 0,125	Participação dos governos subnacionais em arenas intergovernamentais Pontuação: 0,25
	Quem controla e audita?	A União, unilateralmente Pontuação: 0	Pontuação: 0,125	Participação dos governos subnacionais em arenas intergovernamentais Pontuação: 0,25
Totalização do atributo		Somatória dos pontos obtidos pelo incentivo neste atributo		
Pontuação final	Média aritmética das duas somatórias (índice de classificação do incentivo)			

Setores de políticas sociais apresentam diferentes perfis de incentivos financeiros federais

As variações na proporção de incentivos financeiros federais que apresenta o perfil “contrato de execução”, entre as três áreas governamentais estudadas, já antecipam diferenças importantes entre elas. A educação e a assistência social se inclinam para o contrato de execução, tendo obtido respectivamente os índices de 0,43 e 0,44 enquanto os incentivos do tipo gestão compartilhada predominam no setor saúde, embora tal inclinação seja muito leve com o índice de 0,52. Porém, em que pese certa proximidade das pontuações médias por setor, especialmente entre educação e assistência social, mas também da saúde, se considerarmos que nenhum está a mais de 0,07 da posição mediana, a desagregação por atributo permite diferenciá-los de forma mais clara:

- Na saúde verifica-se o poder de agenda e desenho de incentivos ligeiramente inclinado para a gestão compartilhada – 0,54 – e o controle dos governos subnacionais em posição mediana – 0,50;
- Na educação é menor a participação dos estados e municípios na definição da agenda e desenho dos incentivos – 0,34 –, ao passo que é ligeiramente inclinado para a gestão compartilhada o controle sobre os governos subnacionais – 0,53;
- Na assistência social ocorre o inverso da educação: elevado poder de intervenção dos estados e município na agenda e desenho – 0,66 – e maior controle unilateral da União sobre governos subnacionais – 0,23.

Gráfico 4 – Índices gerais e desagregados por atributo para os setores de saúde, educação e assistência social



Fonte: Elaboração própria.

As diferenças de perfil entre incentivos financeiros vinculados às três áreas governamentais poderiam ser explicadas por características gerais dos respectivos arranjos legais e normativos, construídos a partir de trajetórias próprias e de forma a promover direitos específicos, definidos no plano nacional, porém sem abrir mão da descentralização como diretriz constitucional.

Na saúde e na assistência social a produção da agenda e desenho dos incentivos é predominantemente compartilhada na arena intergovernamental das respectivas

Comissões Intergestores Tripartite (CIT).⁹ Na assistência social, de modo geral, regras que regem incentivos dão à União uma posição de controle unilateral e aplicação de sanções sobre comportamentos de governos subnacionais assim como, à exceção do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), demais incentivos não preveem realocações de sobras de recursos em outras necessidades locais. Há também um esforço de padronização (ou tipificação) nacional dos serviços ofertados, como requisito para superação da diversidade histórica das práticas assistencialistas. Na saúde, estados e municípios participam do Sistema Nacional de Auditoria, com seus respectivos componentes, e contam com uma corregedoria como salvaguarda contra excessos da União, ao mesmo tempo em que sobras de recursos de um incentivo podem ser realocadas em atividade afim (incluídas no mesmo bloco de financiamento¹⁰), o que a coloca numa posição intermediária entre o contrato de execução e o compartilhamento de gestão.

A educação não possui arena institucionalizada de pactuação entre executivos das três esferas de governo, sendo a produção da agenda e desenho de incentivos objeto de iniciativa legislativa da União, mesmo que ouvindo informalmente, em alguns casos, representações dos governos subnacionais, no que aproxima-se nesse atributo de um contrato de execução no qual o principal seria o Poder Legislativo. O desenho das regras de execução, embora em vários incentivos submetam governos subnacionais ao controle da União, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), este não é terminativo e funciona muito mais no processo de instrução dos órgãos de controle externo, aos quais cabe efetivamente o controle, auditoria e aplicação de sanções. Nesses termos, a União cumpre um papel de controle previamente definido em lei, de forma mais limitada que na saúde e na assistência social, no que a regulação dos governos subnacionais se afasta de um contrato de execução para se aproximar mais de uma gestão compartilhada.

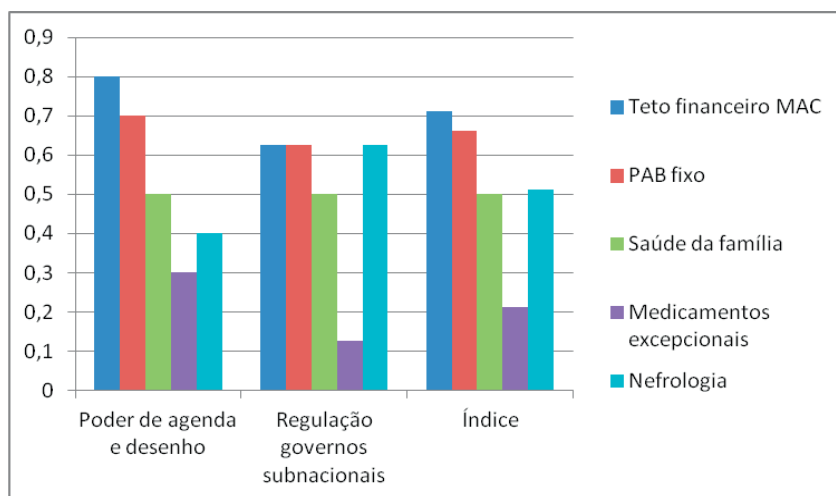
Incentivos não seguem padrão homogêneo em cada área governamental

Além serem distintos entre si, distintas áreas de políticas sociais não seguem, internamente, um padrão homogêneo para os seus diversos incentivos financeiros federais, ainda que possa haver dominância de uma forma. No setor saúde, aliás, somente o incentivo Medicamentos Excepcionais, com 0,21, aproximou-se do contrato de execução. O incentivo Teto Financeiro da Média e Alta Complexidade, dos três que se enquadram no perfil, foi o que mais se aproximou de uma gestão compartilhada, com 0,71. Vale registrar que apenas o incentivo do Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC/Nefrologia) apresentou índice referente ao atributo regulação dos governos subnacionais acima do referente ao poder de agenda e desenho.

9 *Tais arenas constituem espaços compartilhados entre representações das três esferas de governo destinados a pactuar diversos aspectos relativos à distribuição de responsabilidades e recursos na implementação das respectivas políticas públicas, tendo sido estabelecidas nas duas áreas governamentais e tomadas como objeto de análise de diversos trabalhos, como Luchese e colaboradores (2003), Santos e Andrade (2007) e Pallotti (2012).*

10 *Os incentivos do setor saúde foram agrupados em cinco blocos de financiamento – atenção básica, média e alta complexidade, assistência farmacêutica, vigilância à saúde e gestão do SUS – e eventuais sobras de recursos transferidos podem ser realocadas para outras finalidades segundo necessidades locais, desde que vinculadas ao mesmo bloco de financiamento. (BRASIL. Ministério da Saúde, 2006) Posteriormente foi criado um sexto bloco por meio da Portaria Ministerial GM 837/2009: o de investimentos na Rede SUS.*

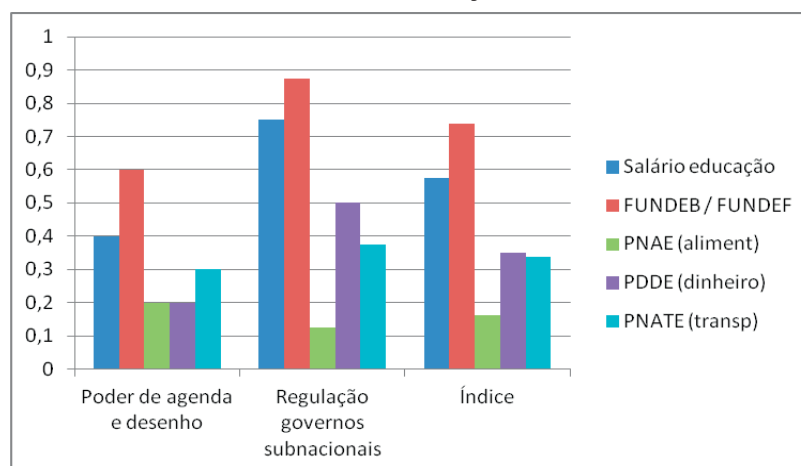
Gráfico 5 – Índices gerais e desagregados por atributo para incentivos do setor saúde



Fonte: Elaboração própria.

Na educação estão as posições extremas entre todos os incentivos estudados: o FUNDEB foi o que mais se aproximou da gestão compartilhada, com 0,74, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi o que mais se aproximou do contrato de execução, com 0,16. No caso da educação, apresenta-se um padrão oposto ao da saúde: nesse caso, quatro dos cinco incentivos analisados apresentaram índice referente ao atributo regulação dos governos subnacionais acima do referente ao poder de agenda e desenho.

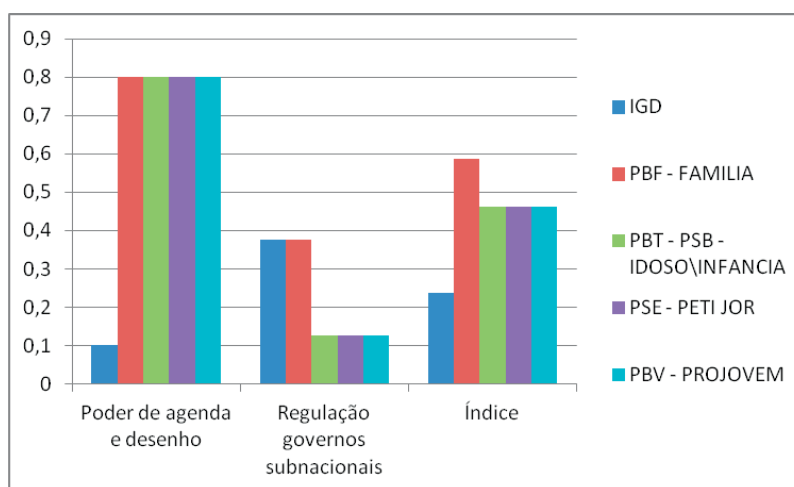
Gráfico 6 – Índices gerais e desagregados por atributo para incentivos do setor educação



Fonte: Elaboração própria.

Na assistência social, que concentra o maior número de incentivos de perfil contrato de execução, ocorre a menor variação entre os índices. O incentivo Índice de Gestão Descentralizada (IGD) ficou com 0,24 enquanto o Piso Básico Fixo/Família (PBF) ficou com 0,59. No caso da assistência social é o IGD o único incentivo que apresenta um índice para o poder de agenda e desenho superior para regulação dos governo subnacionais, característica que o aproxima do setor saúde.

Gráfico 7 – Índices gerais e desagregados por atributo para incentivos do setor assistência social



Fonte: elaboração própria.

Considerações finais

A restauração do federalismo brasileiro, com a redemocratização nos anos 1980, não foi obstáculo ao desenvolvimento de políticas sociais, tendo convivido com a construção e desenvolvimento de sistemas nacionais destinados à provisão de direitos sociais nas áreas de saúde, educação e assistência social. O uso de transferências intergovernamentais condicionadas para o financiamento de políticas sociais, à parte do sistema de transferências obrigatórias, foi ampliado significativamente desde meados dos anos 1990, cumprindo papel relevante no financiamento desses programas. Embora o desenho dos incentivos financeiros federais, modalidade de transferência intergovernamental aqui analisada, aponte para uma inclinação apenas discreta em direção ao contrato de execução e que os sistemas construídos nos três setores estudados preservem fortes elementos de descentralização, a União tem obtido sucesso em exercer seu papel de coordenação federativa nas políticas sociais, a despeito dos distintos arranjos institucionais vigentes em cada setor aqui abordado. Distintamente de outras modalidades de transferências, como convênios ou contratos de execução, os incentivos financeiros federais detêm caráter estruturante diferenciado para indução de programas federais, o que lhes habilita como uma das estratégias centrais da União para exercer seu papel de coordenação das políticas sociais.

Postos esses elementos, a experiência brasileira pós-Constituição de 1988 é congruente com a ideia de que o federalismo não é condição suficiente para bloquear ou atrasar a implementação de políticas sociais. A combinação de condições contextuais e atributos institucionais pode dotar a União de recursos poderosos para o incremento de seu papel coordenador e indutor, aí incluindo a disponibilidade de receitas ou prer-

rogativas constitucionais ou legais para emitir normativas ou estabelecer parâmetros nacionais setoriais, dentre outros. Concomitantemente, a mesma combinação pode incluir as importantes restrições fiscais a que se submetem os governos subnacionais, que se tornam assim financeiramente dependentes e, daí, suscetíveis às iniciativas políticas do Executivo Federal. Carentes de receitas públicas para aplicação em políticas sociais, aqueles governos poderiam se tornar as próprias vítimas da paralisia decisória que poderia decorrer do uso de seu poder de veto como recurso estratégico para travar o desenvolvimento de programas federais. Nos dias atuais do federalismo brasileiro, estados e municípios parecem ganhar mais se comportando como coadjuvantes da União, buscando no máximo ajustes e emendas às suas iniciativas, e não propriamente sua anulação.

Referências

- ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 31-67, jun. 2005.
- ALMEIDA, M. H. T. *Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada*. São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2014.
- ALMEIDA, M. H. T. O Estado no Brasil Contemporâneo: um passeio pela história. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Org.). *A democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 17-37.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ARRETCHE, M. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, jun. 2009.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.
- ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.
- ARRETCHE, M. Relações Federativas nas políticas sociais. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- BOTTOM, W. P. et al. Building a pathway to cooperation: negotiation and social exchange between principal and agent. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, n. 51, p. 29-58, 2006.
- BRASIL (Constituição 1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 9 set. 2011.
- BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/LEI8080.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2011.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.htm>>. Acesso em: 9 set. 2011.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 9 set. 2011.

BRASIL. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 9 set. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009. Disponível em <<http://mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf>> Acesso em: 9 set. 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Séries históricas de dados e indicadores fiscais*. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria 339, de 22 de fevereiro de 2006. Divulga o Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS e aprova as Diretrizes Operacionais do Referido Pacto. Disponível em: <<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2004/GM/GM-339.htm>>. Acesso em: 9 set. 2011.

BRASIL. Senado federal. *Manual para obtenção de recursos federais para municípios sem intermediação de terceiros: orientação aos prefeitos*. 5. ed. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/senado/ilb/asp/PR_Consulte_ConsulteManual.asp>. Acesso em: 9 set. 2011.

HAPTONSTAHL, S. R. *Competing solutions to the principal-agent model*. Saint Louis: Washington University. 2009. Disponível em: <http://srh.ucdavis.edu/drupal/sites/default/files/pa_qre_epiphany_0.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2011.

IMMERGUT, E. M. *Health politics: interests and institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, p. 81-106, 1998.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e reforma fiscal no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 50-72, jan.-mar. 2004.

LUCCHESI, Patrícia T. R. et al. A gestão compartilhada do Sistema Único de Saúde no Brasil: o diálogo na comissão intergestores tripartite. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2003. 1 v.

MENDES, M. et al. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm>. Acesso em: 1 jul. 2011.

OATES, W. E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005.

OBINGER, H. et al. *Federalism and the Welfare State: new world and european experiences*. New York: Cambridge University, 2005.

PALOTTI, P. *Coordenação Federativa e a "Armadilha Da Decisão Conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil*. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policy. *Governance*, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. R. A Federação Brasileira: fatos, desafios e perspectivas. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). *Federalismo e integração econômica regional* – desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2004. p. 301-362.

SANTOS, L.; ANDRADE, L. O. M. . SUS: o espaço da gestão inovada e dos consensos interfederativos. Campinas: IDISA-CONASEMS, 2007.

SCHARPF, F. W. The Joint-Decision Trap: lessons from german federalism and european integration. *Public Administration*, v. 66, p. 239-278, set. 1988.

SERRA, J. & AFONSO, J. R. R. Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDS*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

STEPAN, A. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do demos. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999, Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001>. Acesso em: 18 set. 2012.

TSEBELIS, G. *Atores com poder de veto*: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

Submissão: 17/1/2013

Aprovação: 14/4/2014