

# FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Márcia Miranda Soares  
José Ângelo Machado

COLEÇÃO

**Governo** e  
*Políticas Públicas*

# **Federalismo e políticas públicas**

Enap Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Francisco Gaetani

*Diretora de Formação Profissional e Especialização*

Iara Cristina da Silva Alves

*Diretor de Educação Continuada*

Paulo Marques

*Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento*

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

*Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu*

Fernando de Barros Filgueiras

*Diretora de Gestão Interna*

Camile Sahb Mesquita

*Editor:* Fernando de Barros Filgueiras (Enap). *Revisão:* Lucas Barbosa de Melo, Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão e Roberto Carlos R. Araújo. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Vinicius Aragão Loureiro. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Imagem da capa:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Catálogo na fonte:* Biblioteca Graciliano Ramos/Enap.

# Federalismo e políticas públicas

*Márcia Miranda Soares*  
*José Angelo Machado*

Brasília  
Enap  
2018

Ficha Catalográfica por: Keicielle Schmidt de Oliveira – CRB1 2392

---

S676f Soares, Márcia Miranda.  
Federalismo e políticas públicas / Márcia Miranda Soares e  
José Angelo Machado. -- Brasília: Enap, 2018.  
112 p. : il.

ISBN: 978-85-256-0081-3

1. Federalismo. 2. Forma de Estado. 3. Descentralização  
Territorial. 4. Políticas Públicas. I. Título. II. José Angelo  
Machado.

CDU 323.172

---

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública  
SAIS – Área 2-A  
70610-900 – Brasília, DF  
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178  
Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)  
Tiragem: 500 exemplares

## **SOBRE OS AUTORES**

**Márcia Miranda Soares** – Professora associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). É membro do Conselho Técnico e Científico do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (Publicus) da UFMG. Suas áreas de interesse compreendem: federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas.

**José Angelo Machado** – Professor associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É membro do Conselho Técnico e Científico do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (Publicus) da UFMG. Suas áreas de interesse compreendem: instituições políticas e interação estratégica, federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas.



# SUMÁRIO

<b>Apresentação .....</b>	<b>9</b>
<b>1. O que é federalismo? .....</b>	<b>13</b>
1.1 O federalismo como forma de Estado .....	14
1.2 Origem e características constitucionais do federalismo moderno.....	16
1.3 A difusão do federalismo pelo mundo .....	20
1.4 Federalismo: para além do formalismo.....	24
1.5 Federalismo e democracia.....	28
<b>2. Federalismo e descentralização.....</b>	<b>35</b>
2.1 Conceito e tipos de descentralização .....	37
2.2 Federalismo e descentralização territorial .....	39
2.3 Abordagens teóricas sobre a descentralização .....	43
2.4 Os efeitos da descentralização .....	50
2.5 Uma síntese das relações entre federalismo e descentralização ..	53
<b>3. Federalismo e políticas públicas.....</b>	<b>55</b>
3.1 Os efeitos do federalismo para as políticas públicas .....	56
3.2 Dimensões do federalismo para a análise de políticas públicas....	59
3.3 Federalismo e políticas sociais .....	64
<b>4. Federalismo e políticas públicas no Brasil .....</b>	<b>71</b>
4.1 Trajetória do federalismo no Brasil (1889 a 1988).....	71
4.2 O federalismo brasileiro na nova ordem constitucional.....	80
4.3 Federalismo e políticas sociais no Brasil.....	85
4.4 Coordenação federativa e cooperação intergovernamental .....	94
<b>Conclusões: o federalismo importa para as políticas públicas?.....</b>	<b>103</b>
<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>106</b>



## APRESENTAÇÃO

O federalismo é um tema de destaque no meio acadêmico em diversas áreas de estudo: Ciência Política, Economia, Sociologia, Direito, entre outras. É também objeto de atenção em pesquisas e práticas na área de gestão e políticas públicas em países que adotam essa forma de Estado. Contudo, não é uma característica institucional do sistema político de fácil apreensão quando, indo além das conceituações de praxe e das caracterizações constitucionais, adentra-se na realidade concreta das experiências federativas. Por esse motivo, o tema tem sido objeto de recorrentes confusões por parte daqueles que ainda estão pouco familiarizados com seu uso; e também objeto de recorrentes controvérsias e discussões entre aqueles já familiarizados.

O presente livro tem como objetivo principal oferecer ao leitor perspectivas para captar o significado de federalismo, entender como essa forma de Estado pode variar entre os países e discutir seus possíveis efeitos para as políticas públicas, destacadamente as políticas sociais. Também tem o objetivo de apresentar e analisar a experiência do federalismo brasileiro: sua trajetória e desafios atuais associados às políticas sociais.

Para delinear o significado de federalismo, entende-se ser fundamental abandonar sua concepção meramente formalista, ou seja, do federalismo como conjunto de preceitos constitucionais, perspectiva que foi dominante até meados do último século e que ainda tem reflexos importantes na atualidade. Não se pretende com isso desprezar a importância do pacto constitucional na conformação de um Estado de tipo federal, mas somente sinalizar que a divisão territorial do poder entre diferentes níveis de governo que o caracteriza pode depender, em muitos casos, de uma complexa combinação de atributos institucionais nem sempre inserida no texto constitucional. É exemplar dessa situação a adoção do federalismo em países em que a separação de áreas de atuação entre níveis de governo não é objeto da constituição, como ocorre no caso espanhol.

Um termo essencial para a devida compreensão do federalismo é a descentralização territorial do poder político. Essa consiste em uma condição necessária para a vigência efetiva de uma federação, apesar de não ser uma característica exclusiva dessa forma de Estado, se apresentando em maior ou menor grau em países unitários e em alto grau em experiências confederadas. Então, como captar a descentralização territorial que define federalismo? Neste livro, defende-se a proposição de que haja necessariamente tal descentralização no federalismo, que, por definição, possui governos subnacionais com espaços próprios de atuação – mas que essa descentralização pode variar significativamente em grau nas federações, e também estar presente em países unitários.

Por outro lado, a despeito das perspectivas mais críticas em relação ao uso do termo federalismo, o fato é que muitos países se definem como federais, e o termo é recorrentemente usado, desde sua origem moderna nos Estados Unidos da América em 1787, como diretriz para busca de ideais de liberdade, do republicanismo ou da subsidiariedade ou, mais pragmaticamente, como “engenharia institucional” para acomodar conflitos sociais de base territorial.

Por tudo isso, o federalismo continua a despertar muito interesse no mundo político e acadêmico. E esse interesse tem evoluído no sentido de buscar captar a essência dessa forma de Estado e suas diversas manifestações e efeitos. É nesse contexto que o presente livro se situa e busca oferecer uma contribuição. E para compreender o federalismo em sua prática, serão mobilizados quatro tipos de descentralização territorial: 1) descentralização política; 2) descentralização administrativa; 3) descentralização legislativa; e 4) descentralização fiscal.

A análise do federalismo a partir dos quatro tipos de descentralização será feita em dois movimentos. O primeiro movimento é distinguir federações formais de federações efetivas, o que significa tratar o federalismo como uma realidade que requer descentralização territorial do tipo político (autogoverno) e algum grau de descentralização legislativa e fiscal a ponto de viabilizar que pelo menos dois níveis de governo atuem simultaneamente sobre o mesmo território e pessoas. Ainda sobre a

discussão dos requisitos para o federalismo, se situa a polêmica em torno da relação entre federalismo e democracia, na qual se posicionam tanto abordagens que tomam essa última como requisito para o federalismo, quanto abordagens que questionam a necessária relação entre ambos. O segundo movimento é apontar a diversidade institucional das federações a partir dos tipos de descentralização e discutir como essa diversidade pode afetar as políticas públicas e, mais especificamente, as políticas sociais. A investigação em torno desse último ponto tem constituído um dos campos de estudo que tem avançado no âmbito do institucionalismo, ou seja, de estudos que enfatizam os efeitos das instituições políticas para a conformação e desenvolvimentos das políticas sociais.

Para cumprir com os propósitos acima expostos, este livro está organizado em quatro capítulos, além desta apresentação e das conclusões. O primeiro capítulo está estruturado em torno da delimitação do conceito de federalismo e seu lugar na organização política do Estado. São destacadas as condições da sua origem, suas características constitucionais, sua difusão no plano global, finalizando a discussão em torno de dois pontos: a distinção entre seu estabelecimento formal e sua operação efetiva, e sua relação com a democracia. O segundo capítulo está destinado à caracterização das relações entre federalismo e descentralização, para o que vai apresentar conceitos e tipologias referentes a essa última, destacando ao final as controvérsias em torno dos possíveis efeitos políticos da descentralização. O terceiro capítulo aborda os efeitos do federalismo sobre as políticas públicas, aspecto que também motivou fortes controvérsias, apontando para dimensões institucionais relevantes para pensar tais efeitos e, ao final, sublinhando a especificidade de tais efeitos sobre as políticas sociais e sobre políticas redistributivas em sentido mais amplo. Por fim, o objeto do quarto capítulo é o federalismo brasileiro, partindo de sua trajetória história até a configuração estabelecida na Constituição Federal de 1988, com destaque para dois aspectos contemporâneos de grande relevância: suas relações com as políticas sociais e os problemas e desenvolvimento de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais.



## 1. O QUE É FEDERALISMO?<sup>1</sup>

Definir o federalismo é algo relativamente simples quando feito a partir de seus aspectos mais formais, ou seja, da concepção que os Estados nacionais adotam quando introduzem o federalismo como preceito constitucional. Nessa perspectiva, há certa convergência na literatura sobre o que é, ou melhor, o que deve ser o federalismo:

Uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências. (SOARES, 2013, p. 3)

O federalismo assim conceituado, e que será objeto de análise neste livro, é o federalismo moderno, nascido nos Estados Unidos da América em 1787, com difusão posterior pelo mundo. Esse delineamento é importante porque, como aponta Elazar (1987), o termo federalismo é bastante antigo, remetendo a documentos de antigas tribos de Israel no século 12 a.C., e seu entendimento ao longo dos séculos variou imensamente, inclusive sendo utilizado de forma intercambiável com o termo confederação.

Tendo como referência o federalismo moderno, ainda assim a busca por sua compreensão é algo complexa, mobilizando diversas estratégias para captação de sua singularidade. Uma primeira dessas estratégias é definir o federalismo como uma forma de Estado que se contrapõe a outras duas formas modernas: o Estado unitário e o Estado confederado. A partir disso, podemos buscar a singularidade do

---

<sup>1</sup> Este capítulo é uma adaptação do texto Formas de Estado: federalismo, elaborado por Márcia Soares para compor livro do Departamento de Ciência Política da UFMG, no prelo.

federalismo examinando suas origens, suas características constitucionais e sua difusão pelo mundo. Isso possibilita contrapor o federalismo em sua dimensão formal, tal como inscrito constitucionalmente, ao federalismo efetivo, que se expressa na realidade de um equilíbrio institucional entre forças centrípetas e centrífugas capaz de assegurar uma situação de dupla autonomia territorial.

## **1.1 O federalismo como forma de Estado**

Como forma de Estado, ou seja, como forma de organização territorial do poder político, o federalismo se contrapõe ao Estado nacional unitário por apresentar pelo menos dois níveis de governo atuando sobre o mesmo território e pessoas, o que supõe a descentralização do poder político para o nível subnacional. Ele se diferencia do Estado confederado, em direção oposta, ao supor a centralização de poder político no nível nacional. Pode-se, nesse sentido, afirmar que, na comparação com as outras formas de Estado, o federalismo ocupa uma posição intermediária em relação à descentralização.

O Estado unitário é caracterizado pela centralização política, entendida essa como a concentração exclusiva de poder soberano no governo central, de forma a assegurar relações de hierarquização e subordinação das unidades territoriais em relação a esse governo. O centro político, em tese, toma decisões que submetem a todos os cidadãos nacionais e não encontra limitações decorrentes da atribuição de funções próprias a outras unidades de poder.

Dito de outra forma, Estados unitários não apresentam autonomia política subnacional. Isso significa que, mesmo que possa existir alguma medida dos quatro tipos de descentralização (política, administrativa, legislativa e fiscal)<sup>2</sup>, que configuram a situação de autonomia para as unidades territoriais frente ao poder político nacional, não se rompe a relação hierárquica entre os entes territoriais. É exemplar que, em muitos Estados unitários, os governos subnacionais detenham competências

---

<sup>2</sup> Esses tipos serão apresentados e discutidos no próximo capítulo.

para implementar políticas públicas (descentralização administrativa), mas seus governantes sejam nomeados pelos ocupantes de cargos no nível central, o que caracteriza uma situação de centralização política e ausência de autonomia política subnacional.

A confederação tem como elemento distintivo do Estado unitário a descentralização e se diferencia do Estado federal por dois aspectos que conformaram as experiências confederadas no mundo: a soberania política das unidades territoriais frente à comunidade internacional e o direito de secessão. Assim, as confederações se apresentam como a união de entes territoriais soberanos para propósitos muito específicos e relacionados a interesses compartilhados: união para melhor defesa frente a inimigos externos (motivação militar) e/ou união para criação de um mercado comum (motivação econômica). O direito de secessão significa que fazer parte da união (adesão voluntária) ou deixar de fazer parte (direito de secessão) é uma escolha das unidades, o que torna esse tipo de organização territorial bastante frágil, algumas vezes sem a capacidade de constituir um centro de poder efetivo que tome decisões para todas suas partes.

A União Europeia, constituída pelo Tratado de Maastrich em 1992, é, para muitos estudiosos, o exemplo mais conhecido de confederação no mundo atual. Formada com propósitos predominantemente econômicos, observa-se o constante desafio de manutenção desse tipo de organização territorial. Após um período de expansão que culminou, em 2013, na incorporação de Croácia e totalização de 28 países membros, a crise econômica que atingiu a Europa a partir do final dos anos 2010 trouxe instabilidade à unidade política. Em 2012, houve ameaça da Grécia de abandonar a União Europeia. Recentemente, em 2016, o Reino Unido aprovou, por meio de referendo junto à população, a sua saída da União Europeia, algo que ficou conhecido como *Brexit (Britain + exit)*.

A dissolução de várias confederações ao longo da história universal mostra a fragilidade desse tipo de organização territorial do poder, assentada nas vontades das partes constituintes, que são mais fortes que o centro. O federalismo moderno nasceu como solução para essa fragilidade nos Estados Unidos da América no final do século 18 e, posteriormente, também foi a solução para outros países confederados

mergulhados em dificuldades para estabilizar suas fronteiras internas: Suíça, Argentina e Venezuela.

A partir do exposto, outra demarcação importante em relação ao federalismo moderno é que a sua contraposição mais clara, em termos de forma de Estado, é o Estado unitário. Isso porque a confederação é uma forma de agregação de Estados nacionais e não de territórios que compõem esse Estado. Assim, por exemplo, ao tomar a União Europeia como uma confederação, sabe-se que agrega diversos países que se organizam internamente como federados ou unitários, não havendo contradição entre essas duas condições.

## 1.2 Origem e características constitucionais do federalismo moderno

Na seção anterior deste capítulo, foram feitas duas delimitações importantes na busca por um entendimento mais preciso do significado de federalismo. Assim, está claro que o federalismo em questão é o moderno e que esse pode ser considerado uma forma de organização do Estado nacional que se contrapõe ao Estado unitário. Uma terceira forma de discutir o termo é buscar sua origem, entendê-lo em seu nascedouro, em sua conformação inicial nos Estados Unidos da América.

O federalismo moderno originou-se nos Estados Unidos da América (EUA), em 1787, como um acordo constitucional – o que remete à etimologia da palavra, que tem origem no latim *foedus*, cujo significado é pacto (ELAZAR, 1987). O pacto foi celebrado entre interesses fortes presentes no contexto de formação daquele Estado nacional e estruturados enquanto forças centrípetas e centrífugas<sup>3</sup>. As forças centrífugas ou

---

<sup>3</sup> Os termos forças centrípetas e centrífugas são emprestados da Física para designar as forças que impulsionam um objeto para o centro (centrípetas) ou para fora do centro (centrífugas). Na analogia aplicada à formação do federalismo nos Estados Unidos da América, que vale também para outros países, trata-se de forças políticas opostas que defendem maior autonomia às unidades subnacionais (centrífugas) ou forças que buscam um centro político mais forte em sua capacidade de tomar e fazer valer suas decisões em todo o território nacional (centrípetas).

interesses autonomistas tiveram suas origens no processo de colonização inglesa do Hemisfério Norte do Continente Americano no século 17, o que deu origem às treze colônias inglesas. As colônias se estruturaram e se desenvolveram a partir de iniciativas particulares de colonizadores, com grande autonomia entre as colônias e alguma subordinação frente à metrópole, que nomeava os governadores coloniais. Ao longo do tempo, o poder político em cada colônia foi se fortalecendo a partir de conselhos e assembleias legislativas dominadas pelas oligarquias locais.

Na segunda metade do século 18, medidas de monopólio comercial e aumentos de tributos pela metrópole geraram inconformismo e movimentos de reação nas colônias, que evoluíram para a proclamação da independência em 1776. Representantes das treze colônias se reuniram no Congresso da Filadélfia, e foi elaborada a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, sob a liderança de Thomas Jefferson. A essa declaração, seguiu-se a Guerra de Independência, vencida pelas forças insurgentes em 1783.

O processo de independência foi importante para a conformação das forças centrípetas do país, a união das treze colônias foi fundamental para vencer a Guerra de Independência e havia clareza das limitações militares e econômicas na hipótese da fragmentação das forças políticas de modo a gerar treze novos países. Então, nesse momento, teve início um primeiro embate entre as forças centrípetas e centrífugas para definição do que seria a organização territorial do poder político das treze ex-colônias inglesas. As forças centrípetas, constituídas principalmente por lideranças do movimento de independência, defendiam a formação de um único Estado nacional a partir das colônias, com objetivos militares – somar forças para defesa do território contra inimigos externos – e econômicos – formar um mercado comum para trocas comerciais entre as colônias e proteger esse mercado de concorrências externas. As forças centrífugas, representadas principalmente pelas oligarquias rurais que dominavam a vida política local, temiam a unidade política nacional e um fortalecimento excessivo do governo central, que poderia subjugar as comunidades territoriais.

A solução encontrada para conciliar os interesses dessas duas forças foi a organização confederada, criada em 1777. A confederação denominada Os Estados Unidos das Américas estabelecia de forma muito clara o campo de atuação da União, limitado a ações voltadas para promoção da defesa do território, de ameaças externas e desordens internas, e para organização de um mercado econômico. Contudo, esse pacto confederado não foi bem-sucedido porque não conseguiu instituir um governo central com capacidade para cumprir com seus propósitos. Havia grande desordem e instabilidade interna, com recorrentes conflitos entre colônias, e o Estado estava longe dos ideais de liberdade e prosperidade que embalaram o surgimento da nova nação. Como se não bastasse, nem mesmo podia ainda ser afastada a possibilidade de retomada do conflito armado por parte do Reino Unido ou, mesmo, da abertura de conflitos com tropas espanholas posicionadas ao sul das treze ex-colônias (RIKER, 1964).

Após o fim da Guerra de Independência, uma nova assembleia (Convenção de Filadélfia) foi nomeada em 1787 para elaborar a Constituição dos Estados Unidos da América. Nesse contexto, ganhou novamente destaque o embate entre lideranças nacionais que defendiam um governo central mais forte e lideranças locais que defendiam a manutenção da autonomia subnacional. Em linhas gerais, tratava-se de resolver os problemas da debilidade da confederação sem colocar em risco a autonomia que vigorou desde sempre na vida das ex-colônias inglesas. E o resultado, moldado ao longo do ano de 1787 no processo constituinte, foi a criação do federalismo moderno.

O federalismo nasceu, então, nos Estados Unidos da América, em 1787, como uma resposta institucional que buscava conciliar os dois objetivos em conflito: estabelecer um poder central efetivo, a União, com capacidade para tomar e implementar decisões em todo o território nacional em um campo delimitado de competências, predominantemente militar e econômico; e garantir a manutenção de autonomia política às unidades territoriais (estados) em um amplo espectro de competências – todas aquelas não definidas no escopo de atuação limitada da União.

Assim configurado, vale destacar que o federalismo surge nos EUA como um processo de centralização do poder.

A defesa de um governo central mais forte por meio do federalismo teve como principais expoentes Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. Aprovada a nova constituição federal, essa teria que ser ratificada pelos estados, algo que encerrava muitas dificuldades. Como estratégia de convencimento, esses ilustres políticos publicaram vários artigos de defesa do federalismo na imprensa de Nova York, ao longo de 1788. Esses textos, conhecidos na atualidade como *O Federalista*, tornaram-se referência para o entendimento da nova forma de Estado e das motivações para sua criação nos Estados Unidos da América (LIMONGI, 1989). E, para além da propaganda do federalismo no movimento de ratificação da constituição, *O Federalista* ganhou o mundo, informou e inspirou outros estudiosos e políticos sobre a nova forma de organização interna do Estado nacional.

Observa-se que a exposição da origem do federalismo torna mais clara a ideia de dupla autonomia territorial delineada no conceito aqui apresentado, sendo sua garantia o propósito da nova institucionalidade que buscou conciliar e maximizar os benefícios de uma comunidade política centralizada (Estado nacional) com a garantia de autonomia aos seus componentes (descentralização).

O pacto federativo dos Estados Unidos da América exigiu um árduo trabalho de “engenharia institucional” na busca pela dupla autonomia territorial, do centro político federal (União) e das subunidades federadas (estados). O desenho federativo estabeleceu um sistema de controles mútuos, os chamados freios e contrapesos institucionais (*checks and balances*), que buscavam limitar a atuação dos poderes centrais e subnacionais, propiciando o equilíbrio de poder. Como tal, configurou as características constitucionais do Estado nacional de tipo federal, adotado nos EUA e difundido pelo mundo.

As principais características constitucionais do federalismo moderno erigido nos Estados Unidos da América foram (RIKER, 1964, p. 10; KLATT, 1993, p. 10-12):

1. **Constituição Federal** como forma de estabelecer o pacto federativo entre os entes territoriais.
2. **Divisão do Estado nacional** em várias subunidades territoriais que constituirão os entes federados ou as unidades-membro da Federação.
3. **Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário** autônomos nos âmbitos nacional e subnacionais.
4. **Divisão de competências fiscais e administrativas** entre os níveis de governo.
5. **Legislativo nacional bicameral** com representação das subunidades nacionais no governo central por meio de uma segunda casa legislativa (Senado).
6. **Corte Suprema de Justiça** responsável pela regulação dos conflitos federativos e garantia da ordem federal.

### 1.3 A difusão do federalismo pelo mundo

O federalismo moderno foi uma experiência exitosa nos Estados Unidos da América, onde persiste até hoje com algumas mudanças substantivas em relação à sua concepção original, tendo evoluído no sentido de maior fortalecimento do centro, principalmente a partir da Primeira Guerra Mundial, em 1914, mas sem comprometer seriamente a autonomia dos estados membros. Mas seu sucesso extrapolou a fronteira original quando essa forma de Estado passou a ser vista como uma opção para outros países com problemas similares aos enfrentados no nascedouro dos EUA, ou seja, de constituir uma União a partir de territórios com trajetória de autonomia, e mesmo diante de outras realidades com questões para as quais a combinação de centralização e descentralização se apresentou como solução.

O fato é que o federalismo se expandiu pelo mundo desde 1787 e persiste, no século 21, como opção atrativa para conciliar interesses centrípetos e centrífugos em território nacional:

O critério essencial, no qual reside a atratividade que se pode verificar historicamente no modelo federalista, está na possibilidade de solução que ele oferece para um amplo problema histórico-político relacionado ao conceito do moderno Estado territorial, a saber, a existência de forças políticas opostas de integração e desintegração num determinado espaço geográfico. Do ponto de vista histórico, um ordenamento estatal federalista sempre significa um equilíbrio em um campo de tensão entre forças centrífugas e centrípetas ou integrativas e desintegrativas (BOTHE, 1995, p. 5).

A literatura tem apontado como fatores de atratividade do federalismo certas características ou situações presentes em alguns países, dentre as quais se podem destacar:

- 1) **Trajectoria histórica de autonomia subnacional:** assim como nos Estados Unidos da América, outros países vivenciaram, em seu período pré-colonial, e também após sua independência, uma situação de grande autonomia política para seus entes territoriais. Na América, por exemplo, países como México, Venezuela, Argentina, Canadá e Brasil conformaram territórios com autonomia política em seu processo de colonização, o que levou à constituição de forças centrífugas que tensionaram a centralização do poder e que viram no federalismo uma alternativa para os conflitos territoriais de poder, o que levou à adoção dessa forma de Estado ainda no século 19.
- 2) **Grandes áreas territoriais:** Riker (1964, p.5) defende que, no mundo moderno, o federalismo é a principal alternativa ao império como técnica de agregar largas áreas territoriais sob um único governo. Se na atualidade isso não parece tão relevante, dado os avanços dos meios de transporte e de comunicação, até meados do século 20, a administração de largos territórios não era uma questão trivial. E mesmo na atualidade, alguns defendem que governos mais próximos dos cidadãos podem ser mais eficientes e efetivos. Assim, entre os dez maiores países do mundo em área territorial (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2017), sete optaram pelo arranjo federal: Rússia (1°);

Canadá (2°); Estados Unidos (3°); Brasil (5°); Austrália (6°); Índia (7°); Argentina (8°). Os outros três são: China (4°), Cazaquistão (9°) e Argélia (10°).

- 3) **Heterogeneidades culturais:** acomodar heterogeneidades linguísticas, étnicas, religiosas em um território nacional não é tarefa fácil, principalmente quando há conflitos entre os grupos que conformam as várias identidades culturais. O federalismo pode ser uma alternativa para minimizar os conflitos quando essas heterogeneidades têm base territorial, ou seja, há concentração de determinados grupos culturais em determinadas áreas territoriais. Isso possibilita prover maior poder político a esses grupos, por meio de governos próprios e de representação política no governo nacional. Vários países que adotaram o federalismo são marcados por heterogeneidades culturais; as exceções são Alemanha, Austrália e Brasil.

Um aspecto importante na origem do federalismo nos diversos países, salientado por Stepan (1999), é se o propósito inicial ao se adotar o federalismo foi **unir** (*come together*) ou **manter a união** (*hold together*). Claramente, a origem no federalismo nos Estados Unidos correspondeu ao primeiro propósito, de unir, o que significa que o federalismo emergiu nesse país a partir de um processo de centralização do poder. Diversamente, a adoção do federalismo no Brasil, em 1889, teve como objetivo manter a união, sendo precedida por um Estado unitário que vigorava desde a independência do país em 1822, ou seja, foi resultado de um processo de descentralização do poder rumo aos estados. Essas diferenças podem importar para o entendimento da configuração do federalismo atual nos países, sustentando hipóteses, na literatura, que apontam para maior dualidade na separação das competências entre níveis de governo e maior grau de descentralização em federações que nasceram de baixo para cima, ou seja, para unir.

O *Forum of Federations* (2017), instituição criada no Canadá, é uma organização de governança internacional que opera por meio de uma

rede global de colaboradores para produção e troca de conhecimentos e práticas sobre o federalismo no mundo. Essa instituição identifica 25 países federalistas no mundo, na atualidade, e apresenta uma síntese histórica e organizacional de 24 federações, o que permite traçar a difusão do federalismo pelo mundo, conforme Quadro 1.

Observem que o número de 25 representa uma pequena parcela no universo de países do mundo, algo em torno de 200. Contudo, os países designados como federalistas se destacam em extensão territorial e em riqueza. Entre as dez maiores economias do mundo em 2016 (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2017), cinco são países federalistas: Estados Unidos (1°); Alemanha (4°), Índia (7°), Brasil (8°) e Canadá (10°). Esses dados acabam por enfatizar o interesse pelo federalismo, porque ele está presente em países que têm alta projeção internacional.

**Quadro 1 – Difusão do federalismo pelo mundo**

Fases	Países	Adoção	Total
Origem	Estados Unidos	1787	7
Século 19	México	1824	
	Venezuela	1830	
	Suíça	1848	
	Argentina	1853	
	Canadá	1867	
	Brasil	1889	
Primeira metade do século 20	Austrália	1901	4
	Áustria	1920	
	Alemanha	1949	
	Índia	1950	

<b>Fases</b>	<b>Países</b>	<b>Adoção</b>	<b>Total</b>
Segunda metade do século 20	Paquistão	1956	10
	Nigéria	1960	
	Malásia	1963	
	Emirados Árabes Unidos	1971	
	Espanha	1978	
	Rússia	1991	
	Bélgica	1993	
	Bósnia-Herzegovina	1995	
	Etiópia	1995	
	África do Sul	1996	
Século 21	Iraque	2005	3
	Sudão	2005	
	Nepal	2007	
<b>Total</b>			<b>24</b>

Fonte: *Forum of Federation* (2017).

## 1.4 Federalismo: para além do formalismo

Os 24 países, no Quadro 1, podem ser considerados federações em uma perspectiva formal, ou seja, porque apresentam constituições ou outras legislações que estabelecem essa forma de Estado. O federalismo como preceito legal não significa que o federalismo opere de fato, assegurando efetiva autonomia para todos os níveis de governo, ou mesmo que Estados unitários não possam em alguma medida incorporar princípios ou práticas federativas para acomodarem heterogeneidades

territoriais (ELAZAR, 1987). Isso nos remete novamente ao debate sobre o significado de federalismo como prática política, para além de um ideal de governo, e a questão que emerge é: quais condições são necessárias para um federalismo efetivo?

A operação efetiva do federalismo é bem mais complexa que a mera determinação do ponto de vista jurídico-formal, e pode-se problematizar cada um dos seis itens apresentados anteriormente como características constitucionais que emergiram do federalismo norte-americano. Riker (1964, p. 51), autor clássico da teoria federal, destacou a importância de se entender o federalismo para além das formalidades constitucionais ao apontar que “a estrutura do sistema de partidos políticos” seria a principal instituição a garantir a dupla autonomia territorial, em detrimento das institucionalidades que compõem o chamado pacto constitucional.

Uma constituição federal que estabelece o federalismo como forma de Estado pode apontar o propósito de divisão territorial do poder, mas não assegura a autonomia dos entes federados, União e níveis subnacionais. Sequer pode ser considerada uma condição necessária para essa autonomia, visto que países sem constituição federal, como Espanha antes de 1978 e a Colômbia, na atualidade, podem ser considerados federações efetivas, na medida em que apresentam descentralização territorial capaz de garantir amplo grau de autonomia às unidades constituintes.

A divisão do território nacional em unidades constituintes, como estados, províncias, territórios, cantões, *länder*, *comunidades*, *municípios* e *outros*, é condição necessária para o federalismo, mas está longe de ser condição suficiente para garantir autonomia política às unidades, tampouco é atributo exclusivo das federações. Os países sempre apresentaram recortes territoriais, inclusive os unitários, isso porque a divisão facilita a administração de um Estado nacional, principalmente quando esse apresenta grande extensão territorial. Segundo Elazar (1987), o ponto central a diferenciar países unitários e federações é a forma como se relacionam centro e unidades territoriais, se hierarquicamente (modelo

piramidal) ou de forma mais igualitária, com comunicações múltiplas entre as instituições nacionais e subnacionais (modelo matricial).

A presença dos poderes executivo e legislativo nos níveis nacional e subnacional é condição necessária e não suficiente para a autonomia política. Já a presença do poder judiciário pode ser questionada como condição necessária, sendo exemplar a sua não presença nos municípios brasileiros pós Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu o município como terceiro ente federal autônomo. É ainda difícil defender que a falta de um judiciário municipal comprometa a autonomia dos entes locais brasileiros para exercer o governo nos respectivos territórios. E para os poderes executivos e legislativos, mais importante que a sua presença nas unidades constituintes é a dinâmica de ocupação desses poderes. Se seus ocupantes são subordinados aos governantes do centro, seja porque são nomeados por esses, seja porque os partidos de centro controlam os partidos organizados para operar nos governos constituintes (RIKER, 1964, p. 129), ou por outros motivos, então não se pode falar de descentralização política e federalismo. Inversamente, o autogoverno subnacional é uma condição fundamental para o federalismo, mesmo que insuficiente para definir a condição federalismo.

A divisão de competências fiscais e administrativas entre os níveis de governo apresenta diferentes perspectivas em relação ao federalismo. Por um lado, pode-se assumir que a descentralização fiscal é condição necessária, mas não suficiente, para o federalismo. A ausência de recursos financeiros próprios cria uma situação de dependência dos entes em relação àqueles que controlam esses recursos, geralmente o centro. Por outro lado, a descentralização administrativa não é condição necessária para o federalismo, uma vez que a falta de divisão de competências de governo entre os entes tende a gerar duplicidades e ausências na atuação dos governos, mas não necessariamente falta de autonomia.

O legislativo nacional bicameral, com uma segunda casa de representação dos entes subnacionais, é apontado como uma característica institucional típica do federalismo. A principal referência nesse aspecto é o Senado criado no processo de elaboração da constituição federal dos EUA,

algo que foi difundido para outras experiências federativas. No caso norte-americano, a segunda câmara foi a solução conciliatória para as posições divergentes das forças centrífugas e centrípetas quanto ao legislativo nacional. As primeiras defendiam um legislativo nacional formado por representantes dos estados e as segundas queriam um legislativo nacional expressando tão somente os interesses da maioria nacional. A solução bicameral significou o estabelecimento de um poder legislativo nacional que levava parcialmente a cabo as duas demandas: a primeira câmara (Câmara dos Deputados) representava os interesses da maioria nacional e a segunda câmara (Senado) representava as subunidades federadas junto à União.

A realidade, no entanto, revelou-se diversa, e pode-se afirmar que o Senado não é condição para o federalismo e vice-versa: “vale lembrar que 6, dentre 25, países federativos são unicamerais e que 49 dos 78 países bicamerais são unitários” (NEIVA; SOARES, 2013). Outra indagação importante sobre o Senado é em relação a quais interesses ele representa. Nesse aspecto, os estudos apontam que os senados são muito variados entre os países no que diz respeito à sua importância e ao seu peso no processo decisório legislativo (TSEBELIS, 2009) e que representam os interesses mais diversos, em termos territoriais e sociais. Segundo Riker (1964, p. 90), “o Senado, que nos EUA os fundadores da federação pretenderam que fosse uma instituição descentralizante, de fato, nunca teve este efeito”. E vários estudos recentes têm apontado que isso também ocorre em outros países federados, entre eles o Brasil.

De forma similar ao Senado, a Suprema Corte de Justiça (SCJ) também não é uma instituição exclusiva dos países federados e tampouco pode ser considerada uma condição para o federalismo. Contudo, e isso vale também para o Senado, a SCJ pode ser uma instituição que atua de forma mais centralizada ou descentralizada, ou seja, dependendo de como esteja organizada, pode atuar de forma a reforçar interesses centrípetos ou centrífugos.

Examinados os aspectos mais peculiares da estrutura institucional federativa que compõe o pacto constitucional original, conclui-se que essa

estrutura não responde necessariamente pela dupla autonomia territorial que caracteriza o federalismo, ainda que, em alguns países, alguns desses aspectos possam ter importância nesse sentido. Assim, uma federação pode apresentar um desenho formal que não se traduz em uma realidade política. Na grande maioria dos casos, a ampla centralização do poder com subordinação dos outros entes é a grande ameaça à efetividade de uma federação estabelecida formalmente. Contudo, alguns aspectos institucionais mais tradicionais do federalismo, que podem estar presentes ou não em pactos constitucionais concretos, são fundamentais para configurar uma federação: descentralização política e descentralização fiscal, conforme será apresentado no próximo capítulo.

## 1.5 Federalismo e democracia

Na relação entre federalismo e democracia, um primeiro aspecto importante, destacado neste capítulo, é o debate sobre a democracia como condição necessária para a vigência efetiva do federalismo. O segundo diz respeito aos efeitos do federalismo para a democracia. Nesse último caso, alguns autores defendem, por exemplo, que o federalismo fomenta uma democracia de maior qualidade (consensual) e pode ser uma condição à vigência de um governo democrático estável em determinados contextos de pluralidades territoriais (LIPHART, 2008). Outros autores apontam que o federalismo, a depender de algumas variáveis que definem sua conformação, pode ser um constrangimento à democracia (*demos constraining*) (STEPAN, 1999).

Quanto ao primeiro aspecto, há, por um lado, a posição de que a democracia pode ser defendida como uma condição para a vigência efetiva do federalismo porque somente nesse tipo de regime é possível assegurar a autonomia das unidades territoriais frente ao governo central. Conforme visto acima, uma das condições para essa autonomia é a descentralização política, que possibilita aos entes subnacionais constituírem governos próprios (autogoverno), o que explicaria porque regimes autoritários somente comportam a forma unitária de organização do Estado nacional, mesmo quando estabelecem constituições federais.

A autonomia política subnacional que define uma federação efetiva é, segundo essa visão, incompatível com o regime autoritário porque nega, no nível das relações territoriais, a concentração de poder no centro nacional, o que é algo indispensável à manutenção do autoritarismo. É fácil deduzir, nessa direção, que um regime autoritário não pode conviver com o “desvio” descentralizador do federalismo, porque a centralização de poder desse regime também abarca a dimensão territorial. Assim, quando regimes autoritários são instituídos em países de democracia federal, o resultado é a eliminação ou a instituição de fortes restrições ao autogoverno nas unidades subnacionais, entendido como a autonomia para constituir e manter Poderes Executivo e Legislativo independentes do governo central. Não é raro que ocorra a preservação de outras características formais do sistema federativo, como a constituição federal, o Senado e a SCJ, que, dessa forma, prescindem da condição de autonomia política necessária a uma federação efetiva.

Nessa perspectiva é que Stepan (1999) aponta:

A rigor, somente um sistema que seja uma democracia constitucional pode proporcionar as garantias confiáveis e os mecanismos institucionais que ajudam a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação serão respeitadas (STEPAN, 1999, p. 197).

Se, do ponto de vista normativo, a afirmação de Stepan pode ser tomada como próxima do consensual; do ponto de vista conceitual, ela não é isenta de críticas para outra parte dos estudiosos. Para esses, “a associação do federalismo a um determinado regime político – democrático – termina por abrir caminho à inclusão de outros elementos”, tais como “liberdade, justiça e auto-organização” (SOUZA, 2008, p. 33), aspectos que tendem a tornar a classificação de vários países como federações uma discussão normativa, dado que “as federações atuam de modo diversificado, instável e mutante no mundo real” (SOUZA, 2008, p. 32). Em sentido similar, a classificação de experiências históricas de federalismo se tornaria também problemática, ao impor a adoção de um conceito elástico de democracia, caso que se aplicaria, por exemplo, à atribuição do nascimento do federalismo moderno a 1787, quando ainda

vigia uma sociedade escravocrata e o direito de voto era masculino e restrito economicamente (voto censitário) a uma pequena proporção da população nos Estados Unidos. O sufrágio universal, condição mínima e ainda insuficiente sob as diversas abordagens da Teoria Democrática para classificação de um sistema político como democrático, somente foi adotado após mais de 130 anos após a Convenção da Filadélfia.

Nesse sentido, trata-se de relações complexas e com diferentes posições possíveis, ainda que se considere de ampla aceitação que é a democracia a que oferece as condições efetivamente sustentáveis e desejáveis para o processamento das contendas federativas, assim como o é para conflitos de outra natureza.

Contudo, federações constitucionalmente formais também emergiram em contextos autoritários, como ocorreu na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que expandiu as fronteiras do território nacional por meio da incorporação pela força de vários grupos territoriais. A Constituição Federal foi uma maneira de buscar legitimidade para essa realidade, mas a prática era de unidades territoriais controladas pelo poder central:

Federações, então, para serem genuínas, não podem resultar da força ou coerção imposta de cima e sustentada pela ameaça do poder militar. É por isto que a União Soviética, apesar de sua pretensão constitucional, nunca pôde ser considerada uma verdadeira federação (BURGESS, 1993, p. 6, tradução nossa).

Na mesma direção, os regimes autoritários que se instalaram em países federalistas da América Latina nas décadas de 1960 e 1970 (Brasil, Argentina e México) acabaram por minar a autonomia dos entes subnacionais de governo. Em todos esses países, a Federação foi mantida como preceito constitucional, assim como os Executivos e Legislativos subnacionais, o Senado e a Suprema Corte Federal, também havendo descentralização administrativa e alguma descentralização fiscal. Contudo, assim como ocorreu em relação à divisão horizontal de poderes com o enfraquecimento do parlamento e do Poder Judiciário, a autonomia dos estados ou províncias para constituírem seu próprio governo foi abolida ou fortemente restringida. A Constituição Federal passou a ser outorgada de

cima para baixo, as instituições “federais” passaram ao controle das forças políticas que dominaram o executivo nacional, e os governos subnacionais se constituíram e exerciam suas competências administrativas e fiscais como representantes do governo central, de forma hierárquica, ou seja, como um Estado unitário. Desse modo, a despeito do debate em torno da democracia como condição necessária para o federalismo, bem menores são as controvérsias em torno das disfuncionalidades entre regimes autoritários e federações.

Se para parte dos estudiosos a democracia é, portanto, uma condição necessária para um federalismo efetivo, o inverso não é verdadeiro para a grande maioria deles: a democracia não requer o federalismo e ocorre em diversos países unitários, sendo inclusive majoritária a prevalência de democracias em Estados unitários no mundo. No entanto, em determinados contextos de heterogeneidades territoriais, não somente o autoritarismo, como também a democracia unitária pode ser uma resposta instável ao problema de constituir e/ou manter a unidade política de um Estado nacional. O centralismo político territorial, característica básica da forma unitária, pode ser incompatível com as reivindicações de expressão e autonomia dos interesses territoriais de caráter centrífugo. Nesse caso, uma solução que busque a manutenção da unidade nacional pode caminhar para silenciar as reivindicações pela via autoritária ou por conciliar os interesses via democracia federativa.

Essa é a posição de Lijphart (2008) e diversos outros estudiosos da política. Para Lijphart (2008), há dois modelos ideais de democracia: a majoritária e a consensual. O primeiro se baseia na regra majoritária como único princípio legítimo para a representação dos indivíduos num sistema democrático e para a tomada de decisões governamentais. O modelo majoritário caracteriza-se pela concentração de poderes nas mãos de uma maioria, excluindo a minoria do acesso ao poder e relegando-a ao papel de oposição. Os críticos dessa concepção e defensores da perspectiva consensual de democracia, como esse autor, negam que a vontade da maioria seja o ideal de democracia, algo que no limite pode se tornar uma “ditadura da maioria”:

Que vem a ser uma maioria tomada coletivamente senão um indivíduo que tem opiniões e, mais frequentemente, interesses contrários a outro indivíduo ao qual chamamos minoria? Ora, se admitirmos que um homem revestido do poder extremo pode abusar dele contra seus adversários, por que não admitiremos também a mesma coisa para uma maioria? Os homens, ao se reunirem, terão mudado de caráter? Ter-se-ão tornado mais pacientes nos obstáculos, ao se tornarem mais fortes? Para mim, não seria possível acreditar nisso; e o poder de tudo fazer, que recuso a um só de meus semelhantes, eu não o atribuiria nunca a vários deles (TOCQUEVILLE, 1987, p. 194).

Já para o modelo consensual de democracia, estando o povo em desacordo, deve prevalecer nas decisões a vontade do maior número possível de pessoas, para o que “mínimas maiorias” (LIJPHART, 2008, p. 18) não são satisfatórias, devendo-se ampliar as maiorias, com ampla participação e acordo sobre políticas a serem adotadas. Uma das formas de representação política que favoreceria a incorporação das minorias seria a territorial, que vigora em federações. Para o autor:

O principal significado de democracia é que todos aqueles afetados por uma decisão deveriam ter a oportunidade de participar na sua elaboração diretamente ou através de representantes escolhidos. Seu significado secundário é que a vontade da maioria deve prevalecer (LIJPHART, 2008, p. 26)

O contraste entre o modelo majoritário e o consensual é descrito a partir de dez características das instituições que presidem as democracias, que ele observa no estudo de 36 países democráticos. Um dessas características é a organização territorial do governo “unitário e centralizado *versus* federal e descentralizado”, sendo a variante “federal e descentralizado” aquela consistente com o modelo consensual quanto ao seu propósito de incorporar minorias de modo que “todos afetados por uma decisão devem ter a oportunidade de participar do processo que a originou, diretamente ou por meio de representantes escolhidos” (LIJPHART, 2008, p. 51).

Outro aspecto a ser destacado em relação ao modelo consensual é que ele pode ser fator de estabilidade política para determinados contextos.

Em sociedades que apresentam clivagens minoritárias relevantes, o modelo majoritário pode ser um elemento perigoso para a estabilidade do regime democrático, pois as minorias excluídas continuamente do poder político podem constituir-se em focos de interesses organizados anti-regime. Essa é também a visão de Dahl (1989), ao apontar que o modelo majoritário ignora as diferenças em intensidades de preferências e, com isto, potencializa as instabilidades que podem surgir daí. A democracia federal, nesse aspecto, pode ser a melhor resposta porque garante expressão política a comunidades territoriais que recusam a condição de subordinação a um centro político nacional. Portanto, a Federação pode ser entendida como um fator de **governabilidade** para sociedades marcadas por heterogeneidade territorial.

Contudo, a visão do federalismo como algo positivo para a democracia é questionada por outros autores. A visão de Riker variou bastante nessa perspectiva. Originalmente defendia que a distribuição de autoridade entre governo central e governos-membro facilita a realização dos interesses das autoridades paroquiais enquanto frustra os desejos da maioria nacional:

Não existe garantia de que a separação do poder seja o modo apropriado para prevenir tirania. A separação pode efetivamente promover tirania ao provocar constante frustração das majorias, que, em sua frustração, podem vir a comportar-se tiranicamente. (RIKER, 1964, p. 140, tradução nossa )

Parece claro, tanto na teoria como na prática, que as decisões tomadas nacionalmente são invariavelmente mais eficientes, isto é, menos custosas, ao impor constrangimentos às outras pessoas, que decisões tomadas localmente. Isto é dizer, simplesmente, que decisões tomadas por uma maioria causam menos danos às pessoas que decisões tomadas por minorias. Sendo que governos constituintes são invariavelmente minorias na nação, a manutenção das garantias federais às unidades constituintes assegura que a sociedade como um todo arque com algum custo externo extra e desnecessário. (RIKER, 1964, p. 147, tradução nossa)

Posteriormente, entretanto, após a sua “conversão conservadora” nos anos 1980, via positivamente o federalismo como um constrangedor ao poder do Leviathan, ao limitar o governo nacional (VOLDEN, 2004).

Stepan (1999) defende que o federalismo apresenta variações entre os países em suas configurações institucionais, constituídas a partir da combinação de quatro variáveis: o grau de super-representação da câmara territorial; a abrangência das políticas formuladas pela câmara territorial; as atribuições da constituição para que diferentes níveis de governo elaborem políticas; e, por fim, o grau de nacionalização do sistema partidário. Também aponta que o federalismo pode variar nos seus efeitos de constrangimento à vontade política das maiorias nacionais, ou *demos constraining*, de acordo com a combinação das variações nessas características institucionais.

Portanto, para Stepan (1999), as federações democráticas restringem o poder central, ou seja, o poder de todos os cidadãos do Estado-nação, mas com enorme variação, o que possibilita posicioná-las em um *continuum demos-constraining*. O autor analisou doze democracias federais e concluiu que os federalismos não seguem um único padrão de constrangimento das maiorias nacionais, podendo optar entre diferentes combinações entre os valores de liberdade, igualdade e eficácia governamental, ainda que todos eles estejam presentes necessariamente nas federações democráticas.

## 2. FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO

O progressivo processo de centralização do poder político característico da formação do Estado moderno a partir do século 15 ocorreu em duas dimensões. Na primeira, levando à unificação do poder soberano nas mãos do Príncipe, a quem passou a se subordinar um grande exército e uma grande burocracia. Na segunda, levando à unificação dos vários poderes locais em governos sobre territórios extensos. Como resultado, governos apoiados por uma força hierarquicamente unificada e atuando sobre grandes territórios poderiam explorar as vantagens de ser grande: proporcionar as condições para a intensificação e distância geográfica nas transações econômicas; desenvolver o potencial tecnológico, inicialmente concentrado nos meios de transporte de mercadorias e gradativamente deslocado para as unidades de produção, com a passagem do capitalismo mercantil para o fabril; arrecadar grandes receitas e manter grandes burocracias e exércitos, indispensáveis para a autorreprodução da máquina administrativa e autodefesa diante de ameaças externas (RIKER, 1964).

Esse processo de centralização do poder não se deu sem que soluções políticas fossem construídas para conciliar interesses nacionais e locais sob o gradativo processo de subordinação dos últimos aos primeiros (SCHIERA, 1986). Tais soluções eventualmente envolveram compensações para os interesses locais assegurando algum nível de descentralização, sob o qual as antigas comunidades locais pudessem preservar elementos da sua identidade ou deter garantias de autogoverno, embora isso nem sempre tenha ocorrido.

Partindo dessas referências históricas, o interesse neste capítulo é examinar o fenômeno da descentralização naqueles Estados que se constituíram como federações e que, como mencionado no capítulo anterior, comportam ampla gama de variações institucionais, do que decorrem diferenças significativas nos níveis de concentração e dispersão de poder. Para Inman e Rubinfeld (1997), as variações institucionais do federalismo poderiam ser agrupadas em duas dimensões: a magnitude

com que os interesses locais se fazem representar na legislatura central e a magnitude do espaço autônomo de responsabilidades de governo pelas jurisdições locais. Correspondendo àquilo que Elazar (1987) denominou, respectivamente, como *shared rule* e *self rule*, são as variações nessas duas dimensões que permitem postular uma correspondente variação nos graus de descentralização do poder político nas federações concretas, fenômeno destacado por autores desde Riker (1964) até Stepan (1999).

E se o grau de descentralização varia entre as federações, como conceituar esse fenômeno de maneira a cobrir adequadamente a variedade dos casos em que ele se manifesta? Além disso, quais seriam as dimensões da organização do Estado em que a descentralização se manifesta? E se as federações podem ser mais ou menos descentralizadas, que juízo se poderia fazer acerca das implicações trazidas tanto em um quanto em outro caso? Existem vantagens intrínsecas à descentralização em termos de maior *accountability* ou *responsiveness* dos governos ou, ainda, maior eficiência econômica? Pode a descentralização afetar a qualidade de políticas públicas, contribuir para a redução das desigualdades territoriais ou para o controle da corrupção? Há respostas muito distintas a essas perguntas, embora também haja estudos com avanços significativos na oferta de evidências empíricas para o embasamento dessa discussão.

Neste capítulo, são sistematizadas as respostas dadas a essas questões, começando pela delimitação conceitual e caracterização dos tipos de descentralização. Na segunda seção, identificam-se as dimensões em que se manifesta a descentralização territorial, aquela que mais de perto interessa aos estudos sobre federalismo. A terceira apresenta posições teóricas que atribuem valores positivos ou negativos à descentralização territorial quanto ao seu impacto sobre as políticas públicas. Na quarta, apresentam-se resultados de estudos que têm analisado os efeitos da descentralização sobre as políticas públicas, especialmente nas federações, embora não se restringindo a elas. Por fim, a última seção apresenta uma síntese dos principais pontos desenvolvidos.

## 2.1 Conceito e tipos de descentralização

Antes de pensar o conceito de descentralização, vale retomar a distinção entre federações e Estados unitários. Essa distinção se apoia propriamente sobre as formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais (ARRETCHÉ, 2002) e não, propriamente, sobre o grau de centralização da autoridade política nos governos nacionais. Nesse sentido, é em relação à forma de distribuir a autoridade política que o federalismo se distingue do Estado unitário, ao dividir o poder verticalmente de modo que diferentes níveis de governo tenham autoridade sobre a mesma população e território, atribuindo distinta jurisdição governamental para cada um deles, de modo que sejam independentes entre si e soberanos. No Estado unitário, apenas o governo central possui poder político soberano, sendo a autoridade política dos governos locais delegada ou concedida pelo governo central, o que torna sua autonomia dependente da vontade desse último. Entretanto, a despeito dessa distinção, é possível encontrar, tanto em um quanto em outro caso, uma grande variação quanto ao grau de centralização da autoridade política no governo nacional, a ponto de que seja mesmo possível encontrar casos em que “Estados unitários podem optar por políticas descentralizadas e possuem sofisticados e complexos sistemas de relações intergovernamentais” (SOUZA, 2008, 37). Essa possibilidade existiria também para as federações, conforme Arretche (2004), dado que a concentração da autoridade política varia entre os Estados federativos, dependendo do modo como estão estruturadas as relações entre Executivo e Legislativo no plano federal (STEPAN, 1999), bem como da forma como estão distribuídas as atribuições de políticas entre os níveis de governo (RIKER, 1964, 1975).

Mas, conforme apontado no capítulo anterior, a descentralização pode ser tomada como elemento distintivo da Federação em relação ao Estado unitário, se considerada a forma de distribuição da autoridade política que marca o federalismo. Haverá, necessariamente, nesse último, a necessidade de constituir governos subnacionais próprios (descentralização política) que possam atuar jurisdicionalmente sobre

partes do território nacional, assim como, em alguma medida, é necessária a participação desses nas receitas e despesas públicas (descentralização fiscal). Essa condição não pode ser encontrada em um Estado unitário, em que o grau de descentralização da autoridade do governo nacional depende das concessões desse último.

Por outro lado, seguindo a mesma lógica é que se considera a centralização do poder político como o fenômeno que separa a federação da confederação, em se tratando do fato de que, na primeira, necessariamente haverá algum espaço de jurisdição governamental exclusivo reservado ao nível nacional, sobre o qual atua independente da autorização prévia das unidades associadas. Desse modo, o federalismo não é somente descentralização do poder político e tem, como contraface, alguma medida de centralização, ambos os atributos decorrentes da sua peculiar forma de distribuição da autoridade política.

Entretanto os usos do termo descentralização não se restringem às distinções quanto à distribuição territorial de autoridade, e sua aplicação a contextos bastante diversos lhe valeu um caráter polissêmico, ou seja, ele passou a abranger significados muito diversos, levando vários autores a um esforço para estabelecer definições e classificações para suas diversas modalidades. Uma dessas classificações (TOBAR, 1991) distingue três tipos de descentralização:

**Funcional ou horizontal:** transferência de competências ou funções para pessoas jurídicas ou estruturas governamentais que se autonomizariam, porém tipicamente sem perderem o vínculo com a estrutura administradora central. Seria uma alternativa para melhorar os níveis de eficiência e eficácia no desempenho de determinadas funções públicas e teria, como receptores, entidades como fundações, empresas públicas e outras.

**Do Estado para a sociedade civil:** a transferência de funções poderia se dar em basicamente duas direções, correspondendo a concepções também distintas, quais sejam, para os agentes de mercado (concepção privatista) ou para organizações da sociedade civil (concepção comunitarista). A transferência de funções do Estado para o mercado poderia se dar sob diferentes mecanismos, como a simples privatização

ou alteração nos direitos de propriedade sobre estruturas prestadores de serviços (até então públicas); a terceirização ou delegação de atividades públicas a agentes privados; e, finalmente, a suspensão de regulações estatais que mediavam as relações entre agentes em determinados mercados. A transferência de funções para a sociedade civil assume um caráter comunitarista ao envolver organismos da sociedade civil na prestação de serviços ao público (TOBAR, 1991).

**Territorial ou vertical:** transferência de poderes, competências ou funções para entes governamentais pertencentes a níveis inferiores ou menos abrangentes de governo, como estados ou municípios. A descentralização a que nos referimos neste capítulo é, enquanto qualificante do federalismo, a descentralização territorial. Esse tipo de descentralização é, por sua vez, passível de ser tomada sob diferentes definições, chegando, em muitos estudos, a ser tomada como sinônimo ou como termo necessariamente associado ao federalismo (RODDEN, 2004).

A seguir nos deteremos com mais cuidado sobre o conceito e sobre as dimensões da descentralização territorial.

## 2.2 Federalismo e descentralização territorial

Definir descentralização territorial não é algo fácil, conforme salientam diversos autores, e grande parte das dificuldades reside nas diversas formas e dimensões que ela pode assumir (LITVACK; AHMAD; BIRD, 1998). Daí, conforme Treisman (2006a, p. 1), “descentralização política significa diferentes coisas para diferentes pessoas”, uma vez que, podendo ser essas dimensões analisadas independentemente umas das outras, pesquisadores foquem diferentes dimensões, o que explica inclusive porque muitas vezes chegam a conclusões opostas sobre os impactos da descentralização sobre a qualidade de governo (TREISMAN, 2000). Diante dessa situação, não é difícil compreender a ausência de consensos sobre o significado de descentralização e porque tal dissenso “gera diferentes critérios classificatórios (de tipos ou graus de descentralização)” (GOMES, 2010, p. 106).

Uma das principais pesquisadoras dedicada ao tema, Falleti (2006) define a descentralização em dimensão territorial como um “processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado” (FALLETI, 2006, p. 60). Ao fazê-lo, a autora reconheceu que sua definição entra em choque, por exemplo, com aquelas que tomam a descentralização como modo de ser de um sistema político ou fiscal em dado ponto no tempo, como faz Treisman (2000).

Para Rodden (2004), a descentralização é frequentemente vista como uma mudança na distribuição territorial da autoridade em direção aos governos locais e para longe dos governos centrais, o que pressupõe que a autoridade governamental sobre a economia e a sociedade seja tomada como fixa, ou seja, para que seja aumentada nos governos locais deverá ser retirada dos governos centrais, operando um jogo de soma-zero em que, para que uma parte ganhe, a outra tenha que, necessariamente, perder. Entretanto esse pressuposto toma a descentralização como fenômeno unidimensional, ou seja, como algo que afeta a distribuição de uma única dimensão variável, o que não parece ser o caso, já que a literatura tem recorrentemente apontado para várias dimensões na descentralização territorial. Seguindo essa última, por exemplo, o governo central poderia transferir autoridade em uma dimensão e concentrar em outra, simultaneamente perdendo em uma delas enquanto ganha na outra.

Treisman (2000), por exemplo, identificou cinco definições para a descentralização referindo-se a dimensões empíricas distintas: o número de níveis de governo (**descentralização estrutural**); o escopo de governo sobre o qual governos subnacionais podem decidir autonomamente (**descentralização decisória**); o montante de receitas públicas distribuído entre o nível central e subnacional (**descentralização de recursos**); as regras pelas quais são eleitos os governantes das jurisdições subnacionais (**descentralização eleitoral**) e a existência de direitos formais para que

comunidades subnacionais participem do processo decisório central (**descentralização institucional**).

Litvack, Ahmad e Bird (1998), buscando estabelecer graus distintos de autonomia subnacional decorrentes de processos de descentralização, diferenciaram processo de desconcentração, de delegação e de devolução:

**Desconcentração:** transferência de responsabilidades do governo central para suas “filiais” regionais ou locais, não implicando em autonomia subnacional, o movimento é *top-down*. É comum em países unitários, mas também pode ocorrer em países federados.

**Delegação:** “o governo central transfere a responsabilidade de tomada de decisões e administração de funções públicas para os governos locais ou organizações semiautônomas que não são totalmente controladas pelo governo central, mas, em última análise, são responsáveis perante ele” (LITVACK; AHMAD; BIRD, 1998, p. 6).

**Devolução:** “uma forma mais ampla de descentralização, refere-se a uma situação em que o governo central transfere autoridade para a tomada de decisões e de finanças a unidades quase-autônomas de governo local” (LITVACK; AHMAD; BIRD, 1998, p. 6).

Além dessas, outras classificações quanto às dimensões da descentralização também são bastante conhecidas, como aquela adotada por Arretche (2012), bastante útil para entender a divisão de funções na gestão compartilhada das políticas públicas em sistemas federativos, que propõe considerar a dimensão do *policy making* (implementação) distinta daquela referente ao *policy decision making* (formulação).

Entretanto, buscando conciliar parcimônia e abrangência frente à realidade, uma tipologia bastante utilizada para descentralização territorial abrange as seguintes dimensões:

**Descentralização política ou autogoverno:** estruturação de espaços de representação política das jurisdições subnacionais, conferindo autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais (FALLETI, 2005).

**Descentralização legislativa ou jurisdicional:** reserva de competências legislativas próprias para os entes subnacionais, que não podem ser assumidas pelo governo central.

**Descentralização fiscal:** garantia de recursos financeiros aos governos subnacionais (por arrecadação própria de tributos ou por transferências obrigatórias intergovernamentais), autonomia de gastar os recursos financeiros com políticas públicas de sua preferência e liberdade que têm os níveis subnacionais para contraírem empréstimos junto ao setor financeiro, interno e externo.

**Descentralização administrativa:** reserva de competências próprias para administração ou prestação de serviços ao nível subnacional de governo, o que pressupõe a recepção de atribuições de governo que podem abranger saúde, educação, segurança, habitação e outras. Pode ou não vir acompanhada por transferência da autoridade na tomada de decisões e por descentralização fiscal (FALLETI, 2006).

A distinção de dimensões da descentralização territorial não tem apenas função descritiva ou classificatória, ao servir para endereçar os processos concretos estudados como sendo de um determinado tipo, o que não deixa de ser muito importante para assegurar o rigor metodológico. Ela pode também ter um grande valor analítico na medida em que permita explicar processos ou estados em que a descentralização não leve necessariamente a um enfraquecimento do governo central ou um fortalecimento dos governos subnacionais. É possível que a combinação entre descentralização política e administrativa com uma centralização fiscal, por exemplo, assegure ao governo central um elevado poder de agenda, formulação e controle sobre a implementação de políticas públicas, como tem ocorrido em muitos casos.

Mas, afinal de contas, o que poderíamos dizer sobre a conveniência ou não da descentralização para a boa qualidade dos governos, seja numa acepção mais genérica ou mais específica de alguma das suas dimensões? O que dizem as diferentes abordagens teóricas e o que nos têm mostrado estudos empíricos que se debruçaram sobre essa questão? Esses são os temas das próximas duas seções.

## 2.3 Abordagens teóricas sobre a descentralização

A descentralização é um dos temas que tem dividido agentes políticos, burocratas e estudiosos em geral, especialmente no que se refere ao seu caráter normativo, ou seja, no que se refere à sua valoração enquanto um ideal a ser perseguido ou evitado na distribuição vertical do poder político. Posições a favor ou críticas à descentralização se apresentam no debate em diferentes áreas de conhecimento, como no Direito, na Economia, na Administração, na Ciência Política e em outras disciplinas em que assume o status de objeto de estudo.

Desde o pós-guerra, é possível notar distintos momentos em que a ideia da descentralização se projetou na agenda voltada para a reorganização do Estado, porém sob diferentes argumentos (SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 1998). Até os anos 1960, a descentralização era vista como alavanca para a democracia e garantia para o desenvolvimento econômico. No início dos anos 1980, assumiu um caráter ainda mais fortemente normativo no sentido da sua defesa, assumindo lugar central nas prescrições para reformas de Estado por órgãos internacionais de fomento, diante do esgotamento da alternativa desenvolvimentista e da crise fiscal dos estados nacionais, bem como enquanto adaptação das ofertas do setor público à nova fase do capitalismo mundial pautada pela segmentação dos mercados. Nessa perspectiva, a fórmula da descentralização foi prescrita combinando sua dimensão territorial com a descentralização para o mercado.

Nos anos 1980 e 1990, uma nova vertente em favor da descentralização a justificou como necessidade para superar os limites da democracia representativa e do poder burocrático centralizado, enquanto uma estratégia de fortalecimento da sociedade civil (SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 1998) diante das condições de expropriação das classes populares que o Estado com “centros de poder inacessíveis” promoveria (BORJA, 1987, p. 24). A descentralização, nesses termos, seria um “meio adequado para promover a socialização política das classes populares e o desenvolvimento das liberdades individuais, assim como transformações socioeconômicas de tendência igualitária” (BORJA, 1987, p. 24).

Especialmente na América Latina, o apoio e a adoção de reformas descentralizantes tiveram forte vinculação com o processo de redemocratização que teve lugar no final dos anos 1970 e anos 1980 (ARRETCHÉ, 1996; KYRIACOU; ROCA-SEGALÉS, 2009). E mesmo nesse continente, razões distintas e inspiradas por diferentes linhagens político-ideológicas justificaram essa tendência descentralizante, levantando tanto argumentos referentes à sua suposta eficiência alocativa na provisão de bens públicos quanto sua suposta superioridade para promover a *accountability* e democratização da gestão pública. A seguir serão examinados dois argumentos que, em grande medida, incorporam aspectos do federalismo ou o tomam como sinônimo de descentralização.

### **Eficiência na alocação**

O problema da maximização do bem-estar social sob a destinação das receitas públicas está na base da defesa da descentralização como mecanismo para promover a eficiência alocativa. Para grande parte dos estudiosos do federalismo fiscal, por exemplo, se governos locais se apropriam de grande parte das receitas públicas, estariam mais dispostos a investir em infraestrutura para negócios e controlar a corrupção, o que poderia afetar até mesmo as taxas de crescimento econômico nacional (TREISMAN, 2006b). Mas, como adverte esse autor, não há fundamento teórico claro para esperar que a descentralização de receitas melhore a *performance* econômica.

Para parte dos estudiosos, quanto mais heterogênea for a distribuição das preferências por bens públicos em um dado território, maiores vantagens traria a descentralização das decisões sobre a oferta de bens públicos, uma vez que essa última poderia se diversificar de forma a atender àquelas preferências com mais flexibilidade do que sob a provisão centralizada. Por meio da descentralização das decisões, gestores locais teriam condições mais adequadas para ajustarem os atributos dos bens públicos às preferências dos seus representados, maximizando o bem-estar social proporcionado pelo consumo de tais bens. Sob a oferta centralizada, os serviços públicos tenderiam a apresentar propriedades uniformes, estipuladas segundo preferências médias dos cidadãos,

gerando desvios em relação às preferências dominantes localmente e, conseqüentemente, gerando perdas de bem-estar evitáveis. A oferta centralizada de serviços ainda pecaria pela falta de flexibilidade em absorver vantagens competitivas oferecidas pelas situações em que os preços dos fatores de produção dos serviços seriam mais favoráveis no plano local (OATES, 1999).

Considerando que tipicamente as federações seriam, *vis-à-vis* os Estados unitários, territorialmente mais heterogêneas, elas, ao menos em tese, se beneficiariam mais da descentralização que esses últimos. Há, entretanto, diferentes posições dos estudiosos quando se trata de especificar que condições mais adequadas seriam aquelas que levariam à customização local da oferta de bens públicos.

Um ponto de vista muito difundido se refere aos baixos custos informacionais sobre as preferências dominantes entre os cidadãos para os gestores locais (INMAN; RUBINFELD, 1997; OATES, 1999; ALVES; MOREIRA, 2004), *vis-à-vis* os elevados custos para governos centralizados, principalmente se lidando com uma grande heterogeneidade de gostos e demandas. Além disso, governos centralizados, mesmo se bem informados e ofertando bens públicos customizados localmente, seriam pressionados para uma oferta uniforme por parte daquelas jurisdições com menor valor agregado na oferta de bens públicos (OATES, 1999). Portanto, seriam os governos locais que, mais próximos dos cidadãos, estariam mais habilitados a conhecer suas necessidades e preferências, podendo tomar as decisões mais adequadas no sentido de satisfazê-las.

Outro ponto de vista foi desenvolvido a partir de um trabalho publicado em 1956, pelo geógrafo e economista Charles Tiebout, com o nome *A Pure Theory of Local Expenditures*. Esse autor postulou que, sob forte descentralização fiscal (com governos locais livres para tributar e oferecer bens públicos sem condicionantes externos) e condições adicionais que incluíam informação completa sobre os “pacotes locais” de tributos e bens públicos ofertados, baixos custos de mobilidade para cidadãos e replicabilidade ilimitada das escolhas locais eficientes, o ajuste se daria a partir do próprio deslocamento espacial dos cidadãos,

que buscariam aquelas jurisdições cuja oferta contemplasse melhor seus gostos com menor custo tributário. Governos locais, interessados em reter sua base arrecadatória fundada na contribuição dos cidadãos, perseguiriam mais a eficiência e o ajuste dos bens públicos às preferências dos cidadãos, dado que a mobilidade dos cidadãos lhes permitiria “votar com os pés” e esses não seriam tomados como espacialmente fixos. Governos locais, portanto, competiriam pelos cidadãos como empresas competem por consumidores, e o ajuste entre demandas e ofertas se daria, não pela adaptação destas últimas às preferências dos cidadãos, mas pela adaptação destes aos pacotes de bens e tributos ofertados por aqueles governos. A proposição de Tiebout (1956) se tornou muito popular entre economistas neoclássicos, que viram nela um modelo normativo aplicável para conter as dimensões do setor público (BUCHANAN, 1999) e fazê-lo mais eficiente, ao operar por meio de mecanismos de mercado.

Entretanto ambas visões não passaram imunes a fortes críticas, não apenas do ponto de vista das suas implicações para a oferta de bens públicos, mas, principalmente, do extremo reducionismo e irrealismo entranhados nas premissas que as fundam.

Desse ponto de vista, por exemplo, a proposição que atribui a vantagem da descentralização aos baixos custos informacionais para governos locais os tomam como representantes perfeitos dos seus cidadãos, bem como tomam a distribuição das preferências locais por bens públicos como homogêneas. Quanto ao primeiro pressuposto, não se pode desconhecer que governantes tenham seus próprios interesses e que, independentemente da escala territorial ou populacional dos territórios governados, as instituições políticas sejam decisivas para habilitar formas de controle que permitam identificar e punir comportamentos oportunistas daqueles (ARRETCHÉ, 1996; INMAN; RUBINFELD, 1997). Quanto ao segundo, não se pode assegurar que o “povo” não venha a entrar em desacordo quanto aos atributos dos bens públicos a serem ofertados e que governos tenham que fazer opções quanto a quais interesses atender, deixando maiores déficits de bem-estar social em virtude das inclinações majoritárias ou consensuais das instituições locais (LIJPHART, 2008).

Já o modelo proposto por Tiebout também é criticado por assumir premissas irrealistas, entre as quais: cidadãos atuando como tomadores de informação entre ofertas de governos locais e retendo informação completa sobre as mesmas; baixos custos de mobilidade para todos os cidadãos e bens públicos ofertados jamais “congestionáveis”, ou seja, isentos de apresentar em qualquer hipótese algum decréscimo de utilidade em função de qualquer nível de aumento do número de consumidores (INMAN; RUBINFELD, 1997). Uma das suas implicações lógicas mais criticadas diz respeito ao efeito *race to the bottom*, referente aos resultados da competição entre governos locais para atrair cidadãos ou unidades tributáveis. Sob esse efeito, governos locais teriam incentivos para adotarem políticas que, no médio e longo prazo, levem a um decréscimo de bem-estar da população (PETERSON, 1995), como a flexibilização dos controles ambientais sobre empresas por esses governos poderia afetar a qualidade de vida dos próprios cidadãos.

Além disso, o argumento favorável à descentralização encontra fortes ressalvas quanto à sua conveniência sob pelo menos três situações. Em primeiro lugar, quando há ganhos de economia de escala proporcionados pela oferta centralizada, que agregariam maior eficiência ao baixar o custo unitário dos bens e serviços ofertados à população. Em segundo, quando decisões de uma ou mais localidades produzem externalidades negativas sobre outras (OATES, 1999; INMAN; RUBINFELD, 1997), cujas escolhas locais ficariam comprometidas ou prejudicadas em termos da capacidade de atender às preferências dos seus cidadãos. Em terceiro e último lugar, quando a combinação entre descentralização fiscal e as decisões acerca da oferta de bens públicos impede ou limita fortemente as possibilidades de desenvolver políticas redistributivas ou equalizadoras (OATES, 1999; GREER, 2009; ARRETCHÉ, 2013), muitas vezes imprescindíveis para harmonizar e reequilibrar as relações em uma federação.

Várias dessas críticas não necessariamente negam benefícios da descentralização, porém remetem seus efeitos positivos ou negativos à combinação com outros elementos institucionais ou contextuais, o que parece convergir para a posição de Litvack, Ahmad e Bird (1998,

p. vii, tradução nossa), segundo a qual “a descentralização não é boa nem ruim para a eficiência, equidade ou estabilidade macroeconômica; os seus efeitos dependem de desenho institucional específico”. E pode-se pensar uma gama extensa de variáveis institucionais que podem afetar os esforços de descentralização e direcioná-los para resultados mais positivos, argumento encampado por Gomes (2010): “Existe um consenso entre estudiosos que descentralização não é sozinha uma condição necessária ou mesmo suficiente para garantir os resultados esperados. Existem outros fatores em jogo” (GOMES, 2010, p. 104).

### **Aperfeiçoamento da democracia**

A proximidade física entre governantes e governados proporcionaria, na visão de uma parte dos estudiosos, ganhos em termos de qualidade da democracia. Em primeiro lugar, ela encorajaria a participação política dos cidadãos ao perceberem que essa seria mais decisiva em governos de pequena escala que naqueles grandes governos, superando as vantagens da ignorância racional como descritas por Downs (1957), fundadas na irrelevância da ação individual para os resultados políticos em grandes governos. Em segundo lugar, os cidadãos mais encorajados estariam mais próximos dos governantes e teriam menores custos para controlá-los, o que traria ganhos em termos de *accountability* e responsividade dos governos aos cidadãos (INMAN; RUBINFELD, 1997; ALVES; MOREIRA, 2004). Em outra direção, a descentralização poderia promover a inclusão democrática de vários grupos populares excluídos dos canais de acesso aos centros de poder distantes, instituídos sob a democracia representativa, nesse sentido operando como um forte mecanismo de equalização dos recursos políticos (BORJA *et al.*, 1987).

Em termos mais gerais, esse conjunto de proposições assume que a maior proximidade física entre os cidadãos e as instâncias decisórias traria as condições para o aprofundamento da democracia (BROSE, 2002) e que, portanto, a pequena escala territorial e populacional das instâncias decisórias seria uma condição necessária para tanto (ARRETCHE, 1996). Além disso, a descentralização da dimensão da formulação das políticas públicas traria, em ambientes federativos, um grande espaço de

experimentação em políticas públicas, que, se bem-sucedidas, poderiam ser replicadas (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005). Porém, assim como em relação à eficiência alocativa, há estudiosos que contestam essas proposições favoráveis à descentralização.

O questionamento das virtudes do governo local, ao menos no que se refere aos supostos baixos riscos de tiranização do poder, foi tema dos debates travados em *O Federalista*, em que a expectativa de concentração de poder nas mãos de uma facção opressora se mostra reduzida, não no plano local, mas no nacional. Governos formados à base de amplas coalizões, constituídos com responsabilidade sobre grandes territórios e, portanto, centralizados obrigariam grupos interessados no poder a construir sua viabilidade eleitoral a partir de acordos e negociações com outros, formando coalizões cuja sustentação política posterior exigiria buscar apoio em minorias dispersas (LIMONGI, 1989). Isso tornaria tais governos mais inclusivos e tolerantes, por exemplo, que os de pequena escala.

No que se refere aos supostos qualificantes de maior *accountability* e responsividade por governos em pequena escala, Arretche (1996) apresenta contestações relevantes. Em primeiro lugar, analisando princípios e valores em distintas teorias democráticas, constata que em nenhuma delas sua materialização dependeria propriamente da escala de governo, vinculando-se na medida em que suas instituições incorporariam tais princípios. O governo em pequena escala não traria garantias intrínsecas contra a dominação dos grupos locais mais fortes, o que, para muitos autores, decorreria da posição mais fraca da imprensa e dos cidadãos no nível local, o que os tornaria mais susceptíveis à intimidação ou cooptação (FAN; LIN; TREISMAN, 2009). Por outro lado, decisões em pequena escala retirariam, da agenda pública, questões gerais relevantes para a estruturação de grupos sociais e das relações de poder entre eles.

Além disso, a proximidade física entre governantes e governados não diz muito em termos de um maior envolvimento dos cidadãos com temas locais, o que parece ser cada vez mais verdadeiro à medida que a circulação de pessoas e ou das informações, com as rápidas transformações tecnológicas das últimas décadas, relativizou o peso das distâncias físicas

na ação política. É possível que, na maior parte do tempo, as controvérsias nacionais acabem por assumir mais saliência para o cidadão comum que as locais, o que tornam pouco convincentes as alegadas vantagens da proximidade física entre governantes e governados.

No que se refere ao suposto experimentalismo proporcionado pela descentralização, quando combinada ao federalismo, Hongbin e Treisman (2009) contestam essa tese, afirmando que fatores como o transbordamento de informações de experiências inovadoras, combinado aos elevados custos de inovação – mesmo que variem entre as políticas públicas – e a aversão ao risco compensariam esse potencial supostamente inovador, que não considera esses elementos.

Portanto, sob diferentes aspectos, as teorias que têm abordado o tema da descentralização de um ponto de vista normativo estão muito longe de qualquer consenso acerca da sua conveniência para a qualidade da eficiência locativa ou da qualidade da democracia, aspectos que afetam diretamente a própria qualidade das políticas públicas, seja em Estados federativos ou unitários. Mas, por outro lado, muitos estudos têm sido realizados a respeito desses pontos, e a próxima seção apresentará algumas das conclusões a que têm chegado.

## **2.4 Os efeitos da descentralização**

Estudos empíricos sobre o impacto da descentralização na eficiência alocativa, qualidade da democracia e, mais amplamente, sobre a qualidade das políticas públicas cresceram em quantidade e diversidade nas últimas décadas. Mas seus resultados têm apresentado divergências, em grande medida pelo fato de que, como já dito anteriormente, nesses estudos foram adotados diferentes conceitos empíricos para a descentralização – muitas vezes correspondendo a apenas uma ou outra das dimensões citadas na seção 2.2. –, o que tem levado a mensurações de coisas também distintas (TREISMAN, 2000). Não obstante, há pontos de contato e convergências também entre os diversos achados.

Analisando os efeitos da descentralização de sistemas educacionais em quatro países – Estados Unidos, Brasil, Austrália e Chile –, Winkler (1993), embora ponderando não serem os resultados conclusivos, chegou a algumas indicações a partir das evidências empíricas recolhidas. Em primeiro lugar, quanto à responsividade às preferências dos cidadãos, sugeriu que, em jurisdições subnacionais maiores, as chances de satisfazer os contribuintes em suas preferências educacionais é mais limitada (como na Austrália e cidades maiores dos Estados Unidos), e quanto à *accountability*, a disponibilidade fácil de informações sobre finanças e *performance* das escolas melhora muito o controle público e acompanhamento pela comunidade escolar (caso dos EUA). Porém, também chegou à conclusão de que, na ausência de um forte papel regulador do governo central em equalizar capacidades fiscais ou gasto educacional, as iniquidades regionais tendem a aumentar.

Analisando o processo de descentralização da política habitacional em São Paulo nos anos 1990, Arretche (1996) concluiu não haver efeitos positivos da descentralização em termos de evitar o uso clientelístico da distribuição dos bens fornecidos pelo poder público no setor. Em outro estudo de casos, abrangendo as prefeituras de Salvador-BA e Camaçari-BA, Souza (1996) chegou à conclusão de que a descentralização não trouxe mudanças no padrão de alocação das despesas públicas locais para as áreas de educação, saúde e saneamento, e que a despesa local seria provavelmente mais afetada pelas eleições e pelos objetivos de curto prazo dos gestores locais.

Estudos sobre a descentralização dos sistemas de saúde na América Latina chegaram a conclusões distintas, embora também apresentem convergências. Bossert, Larrañaga e Ruiz Meir (2000), que analisaram efeitos da descentralização sobre os sistemas de saúde nos casos da Bolívia e do Chile, não encontraram os incrementos esperados em termos de maior equidade, eficiência e qualidade dos serviços, mas, por outro lado, os efeitos da descentralização não foram propriamente desastrosos. Já Homedes e Ugalde (2005) apontaram o surgimento de alguns problemas e o agravamento de outros a partir da descentralização dos

sistemas de saúde na América Latina. Em primeiro lugar, concluíram que a proximidade entre cidadãos e centros decisórios nem sempre significou que as melhores decisões fossem tomadas pelos governos locais: na Colômbia recursos locais foram priorizados para construir hospitais em pequenos municípios, enquanto no México recursos transferidos para a saúde foram desviados para outros setores. Por outro lado, as comunidades não demonstraram serem dotadas de recursos para atuar e corrigir esses desvios. Também foram sentidos efeitos negativos da descentralização em termos de qualidade das políticas ofertadas, como foi o caso da deterioração do programa nacional de atenção primária no México, assim como foram verificadas perdas de economia de escala na compra de medicamentos, antes centralizada em alguns países, levando a ineficiências importantes dado o seu peso na despesa desse setor.

Estudos comparando um número maior de países também foram realizados. As relações entre descentralização e percepção da corrupção, assim como com a qualidade de serviços de saúde e educação foram testadas em 155 países por Treisman (2000). Embora o autor não tenha chegado a resultados categóricos, encontrou associações da descentralização com menores níveis de *performance* nas políticas públicas analisadas e maiores níveis de corrupção, nesse último caso quando a descentralização teve como *proxy* o tamanho da menor unidade ou a menor escala territorial com governo eleito. Em outro estudo, Fan, Lin e Treisman (2009), utilizando dados mais recentes de percepção da corrupção por empresários em 80 países, porém agora utilizando como *proxy* da descentralização o número de níveis de governo e a proporção das burocracias subnacionais na burocracia pública, chegaram a resultados semelhantes, porém com uma associação intensa no caso dos países em desenvolvimento e pouco significativa estatisticamente nos países ricos.

Lessmann (2012), mais recentemente, em um estudo sobre os efeitos da descentralização fiscal sobre a desigualdade em 56 países em diferentes estágios de desenvolvimento, também chegou à conclusão de que os efeitos dependem do nível de desenvolvimento: ela pode levar a altos níveis de desigualdade regional em economias em desenvolvimento

e emergentes, mas pode baixar desigualdades em países ricos. Por fim, Arretche (2012), ao analisar o efeito equalizador das diferentes bases de receitas dos municípios brasileiros, identificou, naquelas decorrentes de transferências intergovernamentais verticais, os efeitos redistributivos, em contraste com os efeitos concentradores das bases de receitas geradas pela arrecadação direta dos municípios. A propósito, nesse mesmo trabalho, adotando a distinção entre descentralização do *policy making* (implementação) e do *policy decision making* (formulação), deu uma importante contribuição ao segregar analiticamente aquelas políticas em que a descentralização se restringiu à primeira dimensão – aquelas com forte regulação da União – e aquelas em que abrangeu ambas as dimensões, chegando à conclusão de que nas primeiras houve maior prioridade e menor desigualdade de gasto *per capita*, ao contrário das últimas, com baixa prioridade e elevada desigualdade de gastos.

Em linhas gerais, sem a pretensão de uma revisão que venha exaurir os achados sobre os efeitos da descentralização, é perceptível que tais resultados ainda não são categóricos, ainda que contenham indicações importantes, especialmente quando a descentralização ocorre em países federativos, em que necessariamente governos subnacionais possuem áreas de jurisdição ou funções protegidas da intervenção unilateral do governo nacional. À guisa de conclusão, a próxima e última seção será dedicada mais especificamente a esse último ponto, ao recapitularmos os principais desenvolvimentos deste capítulo.

## 2.5 Uma síntese das relações entre federalismo e descentralização

Em primeiro lugar, em decorrência da **forma como distribuí verticalmente a autoridade decisória** e, diferentemente do Estado unitário, assegura espaços de governo próprio para as unidades constituintes, o federalismo implica necessariamente algum nível de descentralização territorial. No Estado unitário a descentralização não tem garantias institucionais, dada a relação de subordinação dos governos subnacionais ao nacional, ainda que ela possa existir e ser, até

mesmo em muitos casos, mais intensa que em certos casos de Federação. Nesse sentido, embora Lijphart (2008) tenha argumentado que a maior parte dos estados federativos também seja descentralizado, Riker (1975) já havia demonstrado que o grau de centralização na distribuição de competências administrativas variou substancialmente no tempo em federações sem que isso tenha alterado a sua característica essencial, isto é, a garantia da autonomia política dos governos locais (ARRETICHE, 2002).

A partir daí, a descentralização pode ser tratada como fenômeno independente do federalismo, apresentando distintas dimensões, as quais podem variar independentemente nos casos concretos. Nas federações, por exemplo, embora possamos esperar a descentralização política – tanto em termos de eleição de governos próprios ou da existência de algum espaço de elaboração legislativa própria –, o escopo das decisões no âmbito executivo ou legislativo pode ter uma amplitude variada, assim como podem variar o grau de descentralização administrativa ou fiscal.

Sobre a conveniência de que a descentralização tenha maior ou menor grau de intensidade – no que se inclui as federações serem mais ou menos descentralizadas –, há importantes controvérsias teóricas em termos de eficiência locativa e de qualidade da democracia, aspectos que interessam de perto em termos, também, das suas implicações sobre as políticas públicas. Também não são conclusivos os estudos empíricos analisando os resultados da descentralização, ainda que o volume desses trabalhos tenha crescido substancialmente, abrangendo tanto estudos de caso quanto estudos com grandes números. Não obstante, mesmo não conclusivos, há indicações importantes em algumas direções oferecidas por esses estudos: a descentralização não oferece garantias no sentido de qualificar a democracia, evitando a apropriação do poder local por interesses particularistas ou a dominação por grupos mais fortes no nível local; também não oferece garantias de decisões tecnicamente mais racionais ou maior eficiência na gestão dos recursos públicos; além do que, em países com maiores desigualdades regionais ou mais pobres, ela parece atuar no sentido de reforçar ainda mais as assimetrias territoriais, salvo quando a descentralização se restringiu à implementação (*policy making*) e foi coordenada e supervisionada pelo governo nacional.

### 3. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Há, dentro e fora do Brasil, um grande volume de estudos focando as políticas públicas que remetem suas características, aspectos da sua implementação ou resultados aos condicionantes inerentes ao Estado federativo. E ainda que esse atributo seja em geral valorizado como parte do ambiente institucional em que as políticas públicas tomam lugar, não há consenso sobre a direção impressa pelo federalismo ou mesmo sobre sua relevância explicativa.

Parte significativa dos pesquisadores acredita que federações produzem efeitos peculiares na dinâmica da formulação e implementação das políticas públicas e, nesse sentido, defendem a pertinência de tomá-las como variável independente. Porém, há também uma parte significativa que nega que o federalismo produza efeitos em uma única direção ou mesmo que possa ser tomado como um conjunto homogêneo, do que decorre em alguns casos a proposição de classificar as federações em diferentes tipos aos quais se poderia atribuir efeitos próprios sobre as políticas públicas. As respostas mais recentes a essa questão têm apontado na direção de que, considerando a variedade institucional e os diferentes graus de descentralização, o federalismo não seja de fato tomado isoladamente como uma variável independente, mas sim como um dos componentes institucionais que devem ser analisados de forma combinada a outros atributos contextuais para que possa ganhar relevância explicativa (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005) para o desenvolvimento das políticas públicas. Esse tipo de entendimento, entretanto, requer avançar mais na especificação de quais seriam os atributos institucionais mais relevantes do federalismo, assim como em outros atributos do sistema político ou elementos contextuais que possam interagir com ele.

Neste capítulo, propõe-se, num primeiro momento, o exame de duas questões: da pertinência de tomar o federalismo como conjunto homogêneo na análise dos seus efeitos sobre as políticas públicas e, considerando essa impossibilidade, da busca pelos seus atributos

relevantes para serem considerados na combinação com outros elementos institucionais ou contextuais na identificação de causalidades sobre essas políticas.

Em seguida, o texto avança na análise das especificidades das relações entre federalismo e políticas públicas no caso de políticas sociais ou redistributivas. Políticas sociais baseiam-se na premissa de que os direitos garantidos são parte integrante da cidadania em dimensão nacional. Enquanto o federalismo buscar resguardar, com maior ou menor amplitude, a diversidade decisória em relação aos assuntos de governo. De modo similar, políticas redistributivas supõem prerrogativas decisórias para que o governo central possa tomar decisões de tirar de uns e dar a outros sem que esses, necessariamente, estejam em concordância, ao passo que o federalismo implica algum grau de *center* ou *demos constraining* (STEPAN, 1999; ROCHA, 2011), no sentido de limitar o poder unilateral daquele governo. Em um e outro caso, a realização de políticas sociais ou redistributivas tende a gerar tensões no arranjo federativo, podendo muitas vezes requerer mecanismos ou estratégias que viabilizem sua realização. Ambos os aspectos serão tratados em seção própria neste capítulo, após o que apresentaremos uma síntese final dos aspectos aqui desenvolvidos.

### 3.1 Os efeitos do federalismo para as políticas públicas

Pouco mais de uma década após publicar seu mais famoso trabalho sobre federalismo, Riker provocou espanto ao afirmar que o federalismo “não faz diferença significativa para a política pública” (RIKER, 1975, p. 143). Na visão desse autor, o federalismo não poderia ser responsabilizado pela produção de resultados ou impactos específicos (ARRETCHE, 2001; SOUZA, 2008) e, na melhor das hipóteses, poderia ser considerado uma variável interveniente ou de menor importância (STEPAN, 1999), sendo muito mais importantes os padrões de distribuição de gostos ou preferências nas populações enquanto fator explicativo. O espanto se deu não apenas pelo conteúdo da afirmação, mas, principalmente, pela autoria, ao envolver

um dos maiores expoentes no tratamento do tema, tendo levado a uma grande reação contrária (VOLDEN, 2004). Mas, passadas algumas décadas, a polêmica em torno dos efeitos do federalismo sobre políticas públicas reemergiu, embora agora enfatizando novas questões, que serão aqui abordadas.

A ideia de que o federalismo produza efeitos próprios sobre características, implementação e resultados das políticas públicas se deve, em grande medida, à presunção de que tenha como propriedade inerente a produção da estabilidade decisória ou a introdução de obstáculos relevantes a mudanças no *status quo*. Boa parte das abordagens institucionalistas (IMMERGUT, 1992; PIERSON, 1995; TSEBELIS, 2009) identificaram mecanismos ou atributos institucionais pelos quais o federalismo levaria a tais resultados, entre os quais a multiplicação dos atores envolvidos nos processos decisórios, a dispersão ou fragmentação institucional do poder ou, ainda, o aumento do número de atores com poder de veto sobre mudanças programáticas no *status quo*. Seja como for, o atributo de autogoverno das unidades constituintes e/ou sua inclusão nos processos decisórios nacionais, garantidos formalmente, por exemplo, por meio de um senado, estabeleceriam restrições ou constrangimentos importantes sobre as iniciativas do governo central que contrariassem interesses subnacionais. Nessas condições, os processos de formulação e implementação das políticas públicas estariam condicionados por essas propriedades, que poderiam bloquear seu potencial de mudança – em vista do poder de veto das unidades constituintes, especialmente das menores, super-representadas em grande parte das federações – ou mesmo ir contra a uniformidade nacional – em vista da preservação de autonomia decisória no nível local.

Alguns autores, a partir de estudos empíricos e comparados, puderam colocar grande parte dessas proposições à prova, chegando a conclusões distintas. Em primeiro lugar, ao se depararem com uma multiplicidade de federalismos, perceberam que o grau de mudança ou uniformidade pretendido por meio de políticas públicas nacionais não encontraria os mesmos incentivos ou obstáculos nas diferentes

experiências federativas. Nessa direção, conforme já apontado no capítulo 1, Stepan (1999) detectou que federações apresentam distintos graus de *demos constraining*, ou seja, de restrições sobre a vontade das maiorias nacionais, levando a enormes variações encontradas quanto à capacidade do governo central de formular e coordenar a implementação das políticas públicas, do que não se poderia presumir um impacto uniforme das federações sobre essas últimas.

Nessa mesma direção, Tsebelis (2009), se, por um lado, parte do reconhecimento de que o federalismo acrescenta atores com poder de veto – seja pela via de uma segunda câmara legislativa (atores institucionais com poder de veto), seja pela via dos procedimentos decisórios que exigiriam maiorias qualificadas para aprovação de mudanças programáticas de abrangência nacional (atores partidários ou bancadas com poder de veto) –, por outro lado, considera um conjunto de condições para que esse poder de veto se efetive. Quanto à segunda câmara legislativa, por exemplo, o poder de veto dependeria de condições tais como a extensão das áreas cobertas pelo seu poder de legislar (bicameralismo mais ou menos simétrico), a maior ou menor assimetria na representação das unidades constituintes, as regras decisórias dessa segunda casa (maiorias simples ou qualificadas), as regras de tramitação entre essa e a câmara baixa, o grau de coesão dos partidos, a distância ideológica entre as preferências médias entre as duas câmaras, entre outros aspectos. Quanto às maiorias qualificadas, o poder de veto de base territorial dependeria de regras de obstrução, presença de partidos relutantes na coalizão de governo, coesão partidária, e outras condições que se apresentam de forma bastante variada nas distintas federações. Portanto, os atores institucionais com poder de veto próprios do federalismo poderiam ser absorvidos por outros atores ou, mesmo, não se efetivarem em vista de um conjunto de atributos institucionais e contextuais que se apresentariam distintamente nas federações. Portanto é frágil supor que às federações possa ser imputada, uniformemente, maior estabilidade decisória.

Obinger, Leibfried e Castles (2005) abordam as variedades entre federalismos com base em tipologias assentadas nos distintos padrões

de divisão de responsabilidades entre níveis de governo: no federalismo **interessado**, seria encontrada uma divisão vertical de poder bem estabelecida entre a União e os estados constituintes, com jurisdições bem especificadas para atuação exclusiva de cada nível de governo; no federalismo **intraestado**, seriam designadas, aos diferentes níveis de governo, funções específicas (formulação ou implementação, por exemplo), sendo que tipicamente às unidades subnacionais caberia a implementação da legislação federal. No primeiro caso, tem-se o federalismo dual, baseado na atuação separada e independente de cada ente governamental no desempenho das políticas que lhe são atribuídas. No segundo, tem-se um federalismo cooperativo, em que há um compartilhamento da responsabilidade pela mesma política pública entre distintos níveis de governo, ainda que se dividam entre diferentes funções. Dadas as características de ambos, não é difícil perceber que apresentam diferentes obstáculos à coordenação nacional das políticas públicas: no primeiro, os mecanismos de coordenação são precários e, caso introduzidos, colidiriam com a autonomia dos níveis de governo; no segundo, tem-se um pressuposto para articular as funções de formulação e implementação atribuídas cada uma a distintos níveis de governo. Mais uma vez, tomar o federalismo como um fator capaz de provocar efeitos uniformes torna-se problemático.

Assim, assumindo que as variações institucionais do federalismo inviabilizam que ele seja tomado como variável independente, apresentando efeitos uniformes sobre as políticas públicas, se torna necessário identificar que elementos institucionais são relevantes no federalismo (e por que não dizer, dependendo do caso, no próprio Estado unitário) e aos quais se poderiam atribuir efeitos sobre tais políticas. Na próxima seção, trataremos desse ponto.

### **3.2 Dimensões do federalismo para a análise de políticas públicas**

Com base na literatura pertinente, identificam-se aqui quatro dimensões institucionais às quais se podem atribuir variações entre

sistemas federativos e estabelecer conexões causais com as políticas públicas. São elas: o grau de centralização jurisdicional da União; o federalismo partidário; o poder de revisão e arbitramento dos conflitos federativos em uma suprema corte de justiça; e o federalismo fiscal. Em seguida, serão apresentadas cada uma dessas dimensões, no sentido de explicitar quais eventuais efeitos se poderiam esperar das mesmas sobre as políticas públicas.

### **1) Grau de centralização jurisdicional**

Centralização jurisdicional ou legislativa diz respeito à capacidade do governo central de legislar sobre temas que afetam interesses subnacionais (ARRETCHÉ, 2012), que podem incluir matérias relativas ao funcionamento da administração, formação das receitas e despesas ou obrigações para alocação e utilização dos recursos em determinadas políticas públicas, por exemplo. Para que se possa aferir a centralização jurisdicional, importa observar aspectos como a distribuição de competências legislativas entre os níveis de governo e, dadas as regras do processo decisório, os recursos de veto de interesses territoriais ou entes subnacionais ao poder de legislar da União.

A centralização jurisdicional diz respeito à presença de recursos institucionais para a construção de mecanismos de coordenação federativa baseados na coerção constitucional ou legal sobre as unidades constituintes ou, mesmo, na constituição de estruturas de incentivos que venham a induzir escolhas locais convergentes com objetivos nacionais. São recursos que permitiriam contornar o potencial de dispersão de poder decisório ou veto no processo decisório, próprios ao federalismo como forma de organização do Estado (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005; TSEBELIS, 2009).

Desse modo, a configuração da centralização jurisdicional favorece a formulação e implementação de políticas públicas nacionais. Ela será tanto mais elevada quanto mais abrangente forem as prerrogativas do governo central para legislar sobre diretrizes, princípios, objetivos, definição de competências e de gastos dessas políticas, bem como quanto menor for a capacidade de estados ou províncias de vetar as iniciativas

legislativas do governo central em relação às mesmas políticas públicas. Maior centralização jurisdicional significa maior poder da União para formular, coordenar e direcionar a implementação de políticas públicas em todo o território nacional.

## **2) Federalismo partidário**

Estados democráticos federados são caracterizados pela existência de pelo menos dois níveis autônomos de poder cujos entes políticos territoriais constituem governos por meio de eleições, e os partidos políticos se organizam e atuam com vista à conquista do poder. A forma como se organizam e se relacionam os partidos políticos nos níveis nacional e subnacional caracteriza o federalismo partidário, que pode ser mais ou menos centralizado. No federalismo partidário descentralizado, os partidos que disputam e ocupam os cargos de governo no nível subnacional são independentes em relação aos partidos que disputam e ocupam os cargos nacionais, o que fortalece a autonomia provincial, conforme destacado por Riker (1964). Em contraposição, será centralizado se lideranças ou partidos nacionais influenciam as eleições para os executivos e legislativos subnacionais, alinhando forças políticas subnacionais a forças nacionais.

Para que se possa qualificar a maior ou menor centralização do federalismo partidário, deve-se atentar para os seguintes aspectos da dinâmica partidário-eleitoral:

- » Grau de nacionalização do sistema partidário (RIKER, 1964; STEPAN, 1999), para o que se pode atentar tanto para a dimensão horizontal, referente ao grau de homogeneidade dos resultados eleitorais dos partidos entre os diferentes distritos; quanto vertical, referente à convergência entre resultados eleitorais dos partidos na arena nacional e nas arenas subnacionais (LEIRAS, 2012). Um sistema desnacionalizado tende a um federalismo partidário descentralizado, com menor controle ou influência dos partidos nacionais sobre os governos provinciais ou locais.
- » Grau de fragmentação partidária (LIJPHART, 2008; TSEBELIS, 2009), para o que geralmente se prescreve observar o número de partidos efetivos, embora outras variáveis possam servir como *proxy* (REBELLO, 2015). A combinação da fragmentação

partidária com a desnacionalização do sistema partidário tende a multiplicar o efeito dispersivo desse último, enfraquecendo ainda mais os partidos nacionais.

- » Níveis de coesão ou disciplina partidária na arena parlamentar (TSEBELIS, 2009; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998) refletem a capacidade das direções nacionais dos partidos de neutralizar os interesses provinciais ou locais na formação das preferências programáticas dos parlamentares.
- » Abrangência territorial das clivagens que organizam o sistema partidário (LIJPHART, 2008), que favorece o federalismo partidário centralizado quando esse se estrutura em torno da saliência de temas nacionais em detrimento das disputas subnacionais. A saliência em torno de distintas propostas para políticas sociais, por exemplo, pode abrir espaço para a consolidação de partidos nacionais *pró-welfare state* (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

### **3) Poder de revisão e arbitramento por uma corte suprema de justiça**

Embora existam variações importantes entre as democracias e, no conjunto dessas, entre aquelas que são federações, no que se refere ao peso e ao papel da suprema corte de justiça (LIJPHART, 2008), a atuação dessa última no arbitramento e regulação dos conflitos federativos verticais e horizontais seria uma das características constitucionais típicas do Estado nacional de tipo federal. Mais que isso, essa atuação pode afetar decisivamente a relação entre os federalismos e as políticas públicas de diversas formas.

Em primeiro lugar, ao processar conflitos de competência envolvendo quaisquer esferas de poder ou níveis de governo – Executivo e Legislativo nacionais, o Executivo e o Legislativo de instâncias subnacionais, a União e os entes subnacionais ou litígios entre os entes subnacionais –, a suprema corte consolida nacionalmente uma determinada interpretação sobre os limites da própria centralização jurisdicional ou dos graus de autonomia

dos governos subnacionais para decidir sobre suas próprias políticas públicas. Em segundo lugar, numa federação, a suprema corte de justiça pode atuar como instância máxima de decisão judicial, subordinando os tribunais inferiores às suas decisões, de modo a produzir um tratamento jurídico homogêneo entre governos subnacionais em questões pertinentes à diversidade de procedimentos sobre temas como tributação ou modos de desempenhar funções governamentais. Em terceiro lugar, ao decidir sobre o direito do cidadão e sobre as correspondentes obrigações do Estado, mesmo sob um pleito particular, as supremas cortes terminam por afirmar normas ou direitos a serem cumpridos em caráter nacional.

Os países diferem na presença, organização e funcionamento das supremas cortes, que podem ter uma atuação mais ou menos centralizadora quanto aos efeitos institucionais decorrentes do exercício do seu poder de revisão constitucional e arbítrio nos conflitos federativos, inclusive naqueles relacionados à regulamentação das políticas públicas. A centralização, nesses termos, significa que a suprema corte possa atuar mais favoravelmente aos interesses da União, em detrimento das unidades subnacionais, ou ainda o reconhecimento do caráter extensivo a todo o país a partir de decisões relativas a políticas públicas. A descentralização significa que a suprema corte possa atuar protegendo os interesses das unidades subnacionais, em detrimento da União, ou ainda o reconhecimento do caráter territorialmente restrito das decisões referentes a políticas públicas.

#### **4) Federalismo fiscal**

O federalismo fiscal pode ser entendido, de forma ampla, como o modo de distribuir receitas e gastos públicos entre o ente nacional e os entes subnacionais de governo numa federação. É uma dimensão importante das relações intergovernamentais e tem efeitos importantes para as políticas públicas, principalmente para aquelas cuja oferta se proponha universal e equânime em todo o território nacional, como muitas vezes ocorre com políticas sociais. Os mecanismos de financiamento das políticas sociais são fatores relevantes, que podem favorecer ou não a universalidade e a equidade de sua oferta em todo o território nacional. A divisão das

competências de arrecadar e gastar, as transferências intergovernamentais de recursos e, ainda, o endividamento público são aspectos fundamentais do federalismo fiscal que podem contribuir ou não para corrigir inequidades nas condições de vida dos territórios e, portanto, das pessoas.

A estrutura do federalismo fiscal em um país favorece o desenvolvimento de políticas públicas nacionais quando centraliza a arrecadação de recursos na União e possibilita distribuí-los de forma a minimizar inequidades verticais e horizontais entre os entes federados de forma sustentável, o que significa ter mecanismos mais perenes de distribuição de recursos e, ainda, de responsabilização fiscal.

A proposição dessas quatro dimensões institucionais como especialmente relevantes para identificar elementos do federalismo que possam afetar as escolhas e o próprio desenvolvimento de políticas públicas não tem a pretensão de gerar uma tipologia exaustiva, mas apenas de atentar para aspectos importantes na análise sobre políticas públicas em estados federativos, para além das instituições meramente formais dessa forma de Estado.

### **3.3 Federalismo e políticas sociais**

As políticas sociais constituem um capítulo à parte nas relações entre federalismo e políticas públicas. Políticas sociais baseiam-se na premissa da igualdade de direitos em dimensão nacional e, nesse sentido, supõem a definição centralizada acerca de quais objetivos perseguir na realização desses direitos – seja, por exemplo, restrito à garantia de um mínimo social (KRELL, 1999) ou ampliado para garantias plenas e universais. Em um ou outro caso, objetivos definidos são extensivos aos cidadãos que habitam todas as unidades subnacionais. Já o federalismo, por meio das instituições que estabelecem restrições mútuas ao governo central e às unidades subnacionais, termina por resguardar algum nível de diversidade decisória territorial em relação aos assuntos de governo (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005). Arretche (2004) capturou bem essa tensão no trecho abaixo:

Imaginemos um objetivo nacional de política social, tal como elevar os padrões de qualidade do ensino fundamental, em vista das novas demandas da sociedade do conhecimento vis-à-vis os baixos índices de desempenho escolar dos estudantes brasileiros. A realização deste objetivo suporia a mobilização dos governos estaduais e municipais, que são os gestores das redes de ensino. O reconhecimento generalizado de que esta deveria ser uma prioridade nacional não implica que estes viessem a estabelecer a elevação da qualidade do ensino como uma prioridade de política pública no plano local e nem que, mesmo que venham a fazê-lo, estejam de acordo com as estratégias mais adequadas para elevar a qualidade do ensino (ARRETCHÉ, 2004, p. 20).

Assim, objetivos nacionais fixados para políticas sociais nos casos concretos poderão ter sua realização condicionada a que sejam assumidos também como objetivos regionais ou locais por entes governamentais autônomos, o que, não ocorrendo, poderia colocar em xeque sua realização. Em especial no caso daquelas políticas que propõem a realização de garantias sociais plenas a todos os cidadãos, variações decisórias locais podem gerar distintos padrões de ofertas de benefícios ou serviços sociais. No caso daquelas políticas que propõem nacionalmente um mínimo social, ao menos em tese, seriam aceitáveis variações regionais, desde que acima desse mínimo. Mas não se deve descartar a hipótese de que, mesmo nesses casos, o mínimo social nacional poderá ser comprometido por fatores como externalidades negativas oriundas de decisões locais de certas jurisdições e incidentes sobre outras, de modo que, ainda assim, a diversidade decisória poderia comprometer até mesmo o mínimo social.

Seja como for, o contraste entre supostos efeitos restritivos do federalismo sobre as maiorias nacionais (STEPAN, 1999), ainda que variando entre os diversos países, e o caráter exigente das políticas sociais em termos de homogeneidade e abrangência nacional dos seus efeitos, originou diversos estudos que se alinharam em torno da ideia de que o federalismo, por si só, seria condição suficiente para bloquear ou atrasar o desenvolvimento de políticas sociais, mas também poderia restringir sua generosidade e levar a maior heterogeneidade dessas políticas, entre outros aspectos (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005). Para Swank (2001), por exemplo, a fragmentação institucional produzida pelo

federalismo não apenas limitaria a expansão inicial do Estado de bem-estar social, mas, no longo prazo, reforçaria a heterogeneidade social, inibindo a formação de grupos de interesse nacionais e debilitando a formação de compromissos com políticas sociais universalistas. Por outro lado, Peterson (1995, p xii), ao analisar a relação entre federalismo e políticas sociais nos EUA a partir dos anos 1970, concluiu que “políticas redistributivas são trabalho do governo nacional”. Isso porque a descentralização das políticas sociais para os estados, principalmente em termos de financiamento, cria uma situação insustentável para aqueles que disponibilizam programas efetivos. Eles tendem a tributar mais para prover essas políticas, o que pode afugentar os contribuintes, e podem tornar-se *welfare magnet*, ou seja, atrair mais pessoas pobres de outras partes do país. Para evitar isso, a tendência dos estados seria de limitar os benefícios sociais ((PETERSON, 1995).

Outro aspecto apontado pela literatura é a tendência de manutenção do *status quo* em federações, dado a maior fragmentação do poder e a presença de *veto player* subnacionais na dinâmica política nacional. Assim, coalizões pró *welfare-state* nacionais teriam maiores obstáculos para implementar políticas sociais mais universalistas e equitativas.

Entretanto, nas últimas décadas, foram levantados questionamentos sobre os supostos efeitos do federalismo para as políticas sociais, levantando dúvidas não apenas a partir da enorme variedade institucional e contextual das federações, mas também do fato de que em várias delas foram registradas experiências relativamente bem-sucedidas de políticas sociais nacionais. Obinger, Leibfried e Castles(2005), por exemplo, ao analisarem a organização e evolução do *welfare state* nos seis países de maior democracia federal da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Alemanha, Austrália, Áustria, Canadá, Estados Unidos e Suíça), concluem que o federalismo não afeta o *welfare states* uniformemente, ao longo do tempo e do espaço, podendo apresentar impactos múltiplos, dependendo dos parâmetros contextuais, incluindo, mais destacadamente, o desenho das instituições federais e os recursos de poder de atores políticos e sociais.

Greer (2009) chegou, mesmo, a criticar os estudiosos dos efeitos do federalismo sobre políticas sociais, que negligenciariam o fato de que Estados unitários também podem estruturar atores com poder de veto em outras dimensões do sistema político e que, para tratar das políticas sociais, o relevante seria analisar a constelação de atores com poder de veto, não importa se em um sistema federalista ou não. Além dessa variável, defendeu a relevância de outras duas relacionadas à dimensão territorial para se pensar o quanto um sistema político poderia restringir políticas sociais: a autonomia das regiões em termos das suas prerrogativas legais para decidir sobre políticas sociais e o nível de constrangimento fiscal sobre elas. E vale ainda apontar, como o fazem Obinger, Leibfried e Castles (2005), que, assim como o poder de veto pode dificultar a adoção e a expansão das políticas sociais, ele também pode dificultar sua retração quando essas estejam instaladas. Assim, a manutenção do *status quo* não pode ser vista somente como algo negativo para as políticas sociais.

Desse modo, assim como para as políticas públicas em geral, há uma tendência atual dos trabalhos sobre políticas sociais a considerar o federalismo como variável capaz de produzir efeitos multidirecionais a depender de seus atributos institucionais específicos, relevantes para o estabelecimento das conexões entre esse e as características das políticas sociais, sua formulação e implementação. Considerando as especificidades das políticas sociais, destacam-se alguns dos possíveis efeitos de cada uma das dimensões institucionais do federalismo propostas na seção anterior como relevantes para a análise de políticas públicas:

#### **Grau de centralização jurisdicional**

A centralização jurisdicional contribui para as políticas sociais quanto à realização do seu caráter igualitário e nacional, sendo parte das condições institucionais que podem favorecê-las. Quanto mais abrangentes forem as prerrogativas da União para legislar e quanto menores os recursos de veto dos estados ou províncias sobre iniciativas legislativas do governo central, mais as políticas sociais poderiam assumir esse caráter nacional.

### **Federalismo partidário**

A inexistência de partidos ou coalizões partidárias nacionais, capazes de atuarem de forma significativa nos governos subnacionais e cuja coesão interna na arena parlamentar seja suficiente para neutralizar interesses provinciais na formação das preferências dos representantes na arena parlamentar, dificulta sobremaneira a construção de políticas sociais de caráter nacional. Em outra direção, a existência de partidos com essas capacidades abre oportunidades para que atores ou grupos interessados no desenvolvimento de políticas pró *welfare state* (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005) sejam bem-sucedidos na estruturação daquelas políticas.

### **Poder de revisão e arbitramento por uma corte suprema**

A suprema corte pode atuar no favorecimento às políticas sociais ao assumir um papel centralizador, ao se posicionar favoravelmente à União na interpretação sobre suas prerrogativas de atuar nas políticas sociais, ou ainda ao se posicionar diretamente sobre questões relativas às políticas sociais – extensão dos direitos sociais, condições de acesso a serviços ou obrigações do Estado, por exemplo –, seja pela emissão de acórdãos ou sentenças com respeito a casos particulares na sua origem, por exemplo.

### **Federalismo fiscal**

Quanto à estrutura do federalismo fiscal, o desenvolvimento de políticas sociais depende, em grande medida, da centralização da arrecadação de recursos na União e dos mecanismos de distribuição estabelecidos para minimizar inequidades verticais e horizontais entre os entes federados de forma sustentável e perene. Quanto maiores forem as desigualdades regionais presentes no país, mais desafiado o arranjo do federalismo fiscal em termos de garantir direitos sociais em perspectiva nacional. Na subseção a seguir essa questão é abordada.

#### **3.3.1 Uniformidade nacional e desigualdades territoriais**

Se de fato políticas sociais têm propósito uniformizante em dimensão nacional, elas requerem dos diferentes sistemas federativos

a estruturação de capacidades para que o governo nacional enfrente o problema das desigualdades territoriais. Entretanto, sérias tensões internas podem ser originadas naqueles casos em que tais capacidades são baixas, assim como muitas vezes as políticas redistributivas podem ser rechaçadas pelas elites políticas das jurisdições mais ricas quando essas capacidades são maiores. Não obstante, a superação ou mitigação das desigualdades territoriais requer considerar uma questão anterior: seriam tais desigualdades por alguma razão inerentes ao sistema federativo? Ou, a despeito da existência de tais desigualdades, as federações mantêm usualmente mecanismos para corrigir desigualdades territoriais?

Quanto à primeira questão, boa parte da literatura sobre federalismo – entre os quais podemos citar Wildavsky (1984), Tiebout (1956) e a tradição que fundou a *Public Choice* (BUCHANAN, 1999) – sustenta que a diversidade territorial é inerente ao sistema federativo em pelo menos dois sentidos. Sob um primeiro, existe federalismo porque há diversidade: a motivação para sua origem residiria exatamente na diversidade étnica, linguística, social ou econômica assentada sobre bases territoriais e, sob diferentes versões teóricas, na necessidade de descentralizar conflitos e impedir dissolução da política nacional (SOUZA, 2008). Sob um segundo ponto de vista, as federações reforçariam tais diferenças, na medida em que “a possibilidade da discordância cria mecanismos institucionais que favorecem a diversidade de políticas. Uma vez que as jurisdições podem discordar entre si ou com o governo central, o resultado inevitável seria a desigualdade das políticas implementadas” (ARRETICHE, 2012, p. 178). Para a tradição da *Public Choice*, entretanto, as desigualdades internas não constituem apenas uma constatação empírica ou descritiva acerca das federações, são postulado normativo: assegurar a competição entre unidades locais é um elemento importante para assegurar a eficiência do setor público na produção de bens públicos e conter as dimensões do Estado (BUCHANAN, 1999). Além disso, há autores que veem, nas transferências intergovernamentais, compromissos de gasto menos rigorosos e eficientes pelos governos subnacionais, na medida em que não arcam com os custos políticos da taxaço (OATES, 1999).

Entretanto, se tomarmos a dimensão fiscal como objeto de análise, por exemplo, chama a atenção o fato de que praticamente todas as federações dispõem de algum mecanismo realocativo para compensar as desigualdades territoriais, desde aqueles mais centralizados, como na Alemanha, até aqueles praticamente inexistentes, que, ao envolverem medidas uniformizantes do ponto de vista fiscal, dependem da adesão voluntária dos estados, como nos Estados Unidos (WILSON; GAMKHAR, 2012). Fato é que, na grande maioria das federações, operam sistemas institucionalizados de transferências intergovernamentais voltados para a redução ou mudança nas disparidades financeiras entre os estados (HIERRO; ATIENZA; PATIÑO, 2007). Os sistemas de transferências intergovernamentais de caráter redistributivo, entretanto, produzem efeitos distintos em termos de redução das desigualdades territoriais. Em estudo realizado por esses últimos autores em cinco federações, constataram-se grandes efeitos de redução nas desigualdades territoriais na Espanha e Alemanha, enquanto na Suíça e na Austrália tal sistema apresentou efeitos bem mais modestos e, no Canadá, esses efeitos foram praticamente inexistentes.

Em outra direção, Kelly e Witko (2012), baseados no caso norte-americano, chegaram à conclusão de que, em contextos em que governos nacionais se abstêm deliberadamente de políticas redistributivas, governos estaduais dirigidos por partidos mais à esquerda podem assumir um papel mais ativo na redução das desigualdades territoriais por meio de vários mecanismos.

Em que pesem as diferenças entre as formas como as federações enfrentam o problema das desigualdades territoriais, os estudos não têm encontrado uma antítese entre federalismo e promoção da igualdade territorial, como faz supor parte da literatura citada anteriormente. Com base na experiência brasileira, Arretche (2012), por exemplo, encontrou efeitos equalizadores limitados nas transferências livres do Fundo de Participação dos Municípios e efeitos mais intensos nas transferências condicionadas para a saúde e educação. Além disso, concluiu que é possível que a descentralização do *policy making*, mantendo o *policy decision making* sob a coordenação do governo nacional, não afete a capacidade do Estado de desenvolver políticas sociais e reduzir desigualdades territoriais.

## **4. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Neste último capítulo do livro, serão apresentadas as características gerais do federalismo brasileiro e suas possíveis implicações para a formulação e implementação das políticas públicas, com destaque para as políticas sociais. Para isso, o capítulo está organizado em quatro seções. A primeira seção apresenta a origem e trajetória histórica da Federação brasileira até 1988. Na sequência, serão tratadas as características da organização territorial do poder na nova ordem constitucional estabelecida em 1988. A terceira seção discute a relação entre as características institucionais do federalismo brasileiro e as políticas sociais e, por fim, a última seção apresenta alternativas construídas no federalismo brasileiro para promover a coordenação das ações entre os entes governamentais.

### **4.1 Trajetória do federalismo no Brasil (1889 a 1988)**

A Federação teve sua origem no Brasil, como preceito legal, com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que proclamou a República Federativa. Na sequência, foi estabelecida pela Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 1891:

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891).

A Federação brasileira não foi resultado de um pacto constitucional entre esferas autônomas de poder no intuito de criar uma unidade política mais ampla, como nos Estados Unidos da América. Ela foi criada a partir de um Estado nacional unitário estabelecido desde 1822, com a independência do país diante de Portugal, e foi resultado da ação de lideranças políticas subnacionais que conquistaram o poder nacional

e estabeleceram essa forma de Estado a partir de um processo de descentralização política. Retomando as categorias de Stepan (1999), a Federação brasileira não surgiu para “unir” (*come together*), mas para “manter a união” (*hold together*).

A adoção do federalismo é resultado de uma trajetória histórica de embate entre interesses centrípetos e centrífugos, tendo esses últimos se constituído desde o processo de colonização do país. Silveira (1978) aponta que as unidades regionais e locais sempre existiram na realidade brasileira no “sentido sociológico, geográfico e econômico”. E, mesmo diante de configurações políticas centralizadoras, como a que prevaleceu nas duas experiências imperiais, “as vozes paralelas dos interesses localistas ou regionais se fizeram ouvir em inúmeras ocasiões” (SILVEIRA, 1978, p.66).

Os interesses centrífugos começaram a se configurar no período colonial com a criação do sistema de capitanias hereditárias, em 1534, quando Portugal buscou transferir para a iniciativa privada os custos da colonização, visto que não dispunha de recursos financeiros para esse empreendimento tão custoso. A partir desse sistema, o território brasileiro foi dividido em 14 capitanias, que foram doadas aos capitães-mores, esses detinham amplos poderes sobre as mesmas: administrativos, políticos, fiscais, judiciários e militares. O sistema de capitanias, que tinha como intuito povoar a colônia portuguesa e protegê-la de ataques externos, não foi uma experiência bem-sucedida; apenas duas das capitanias (São Vicente e Pernambuco) prosperaram, muitas nem chegaram a ser ocupadas e outras faliram. O fracasso das capitanias levou o governo português a criar um Governo-Geral na colônia em 1549, com sede em Salvador, Bahia. No entanto, a centralização do poder não eliminou o sistema de capitanias, essas continuaram a existir e gozar de ampla autonomia política durante todo o período colonial. Assim, o período colonial brasileiro foi marcado por uma organização político-administrativa central débil que possibilitou a formação de centros de poder amplamente autônomos e dominados por oligarquias rurais: as capitanias hereditárias e também as Câmaras Municipais, formadas pelos chamados “homens bons” (proprietários de terras) e detentoras de amplo poder no nível local.

A independência do Brasil diante de Portugal, em 1822, teve como resposta às divergências em relação às características que deveria assumir o Estado nacional brasileiro (republicano ou monárquico, federalista ou unitário) o estabelecimento de um poder imperial centralizador capaz de “acomodar” os dissensos. A monarquia brasileira – tanto no Primeiro como no Segundo Reinado – teve suas bases políticas alicerçadas na Constituição de 1824, outorgada pelo Imperador D. Pedro I, que estabeleceu, para além da divisão clássica do poder em Executivo, Legislativo e Judiciário, um quarto poder: o poder Moderador, que, acumulado pelo Imperador (chefe do Executivo), garantia a ele predominância sobre os demais poderes. Nos termos da Constituição, o imperador também nomeava os presidentes de províncias e os membros do Senado.

O processo de transição da coroa, com o retorno de D. Pedro I a Portugal e a impossibilidade de Pedro II, ainda menor de idade, assumir o reinado, foi marcado por modificações na organização territorial do poder. No início dos anos 1830, o Código do Processo fortaleceu o papel das instituições locais nas atividades de governo até que o Ato Adicional, em 1834, fortalecesse as instituições provinciais, possibilitando-lhes poderes legislativos próprios com relativa autonomia. No entanto, somente no Segundo Reinado, com a Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1840 e a assunção de Pedro II ao trono, o Estado nacional brasileiro conseguiu estruturar um governo central forte capaz de canalizar os diversos interesses políticos das oligarquias locais, unificar e pacificar o país ameaçado por rebeliões regionais, com concessões às elites regionais, como a manutenção das assembleias provinciais (DOLHNIKOFF, 2005).

A crise na ordem escravista a partir de 1860 fortaleceu novas demandas por autonomia provincial e reações contra o centralismo monárquico. Essas demandas foram canalizadas pelo movimento republicano, que levantou a bandeira do federalismo, conforme expressa o “Manifesto Republicano de 1870”: “A centralização representa o despotismo, dá força ao poder pessoal que domina, deteriora e corrompe os caracteres, perverte e anarquiza os espíritos, mata o estímulo do progresso local, extrai as riquezas próprias das províncias” (CAMARGO, 1993, p. 300).

Carvalho (1993) acredita que o republicanismo era mais uma reação contra o centralismo político do Segundo Império do que contra a própria monarquia. Assim, monarquistas mais esclarecidos, como Rui Barbosa, chegaram a defender a adoção da Federação como meio de salvaguardar a monarquia: “ou a monarquia faz a federação, ou a federação faz a República” (CARVALHO, 1993, p. 68). Contudo, a Federação tinha um significado muito estrito e diverso dos ideais de liberdade e democracia que o acompanharam no modelo norte-americano, que serviu de inspiração para o Brasil, algo que se revelou claramente na Primeira República. Sua defesa se fazia em nome dos interesses políticos da elite agrária emergente situada principalmente em Minas Gerais e São Paulo.

O movimento republicano cresceu, ganhou força, derrubou a monarquia e implantou a República Federativa. A Constituição de 1891 ofereceu ao país uma estrutura institucional federal muito similar à norte-americana: as províncias se converteram em 20 estados, todos dotados de poder executivo, legislativo e judiciário; os governadores e membros das assembleias legislativas estaduais seriam eleitos por voto direto; os estados teriam uma constituição própria e responderiam pelas competências que não estavam asseguradas à União – competência legislativa residual; o senado seria a casa de representação dos estados no governo nacional; foi criado o Supremo Tribunal Federal; o imposto de exportação seria de competência dos estados, entre outros.

Contudo, a realidade da República Federativa não correspondeu às mudanças expressivas na política brasileira sinalizadas pela nova Constituição, persistiu o jogo oligárquico que conciliava as elites agrárias regionais e excluía a grande maioria da população da participação política. Camargo (1993) denomina o federalismo vigente na Primeira República (1891 a 1930) como “federalismo oligárquico”. O oligárquico que qualifica a federação tem duas vertentes: o poder nas províncias estava centrado nas mãos das oligarquias que controlavam o processo eleitoral por meio do **coronelismo**; e a cena política nacional era dominada pela elite agrária centrada em algumas poucas unidades federativas (São Paulo, Minas Gerais e, em menor grau, o Rio Grande do Sul). Essa elite conduziu o

governo central em função de seus interesses e utilizou o mecanismo da intervenção federal, previsto na constituição, para neutralizar oposições nos estados. Assim, pode-se concluir que a primeira experiência federativa brasileira teve como maior obstáculo para sua efetividade o caráter oligárquico e excludente da política nacional.

A Revolução de 1930, que pôs fim à Primeira República e conduziu ao poder Getúlio Vargas, foi resultado de reivindicações sociais que clamavam por maior participação política e melhores condições de vida e, principalmente, de reivindicações de participação política mais igualitária dos estados marginalizados na dinâmica nacional. A Era Vargas foi marcada pela intensificação das transformações econômicas e sociais em curso no Brasil, o que trouxe à cena política novos atores sociais que se mobilizaram em defesa de seus interesses: burguesia industrial, trabalhadores urbanos, profissionais liberais, entre outros. Nesse novo contexto, o grande desafio era canalizar e processar politicamente os diversos interesses territoriais e aqueles que passaram a caracterizar a nova realidade brasileira de uma sociedade capitalista, urbana e de massas. No período histórico brasileiro que vai de 1930 a 1985, a resposta que prevaleceu para acomodar os diversos interesses em conflito foi o autoritarismo unitário, em detrimento da democracia federal.

O Estado Novo, terceiro período do governo de Vargas depois dos governos provisório e constitucional de 1934, vigorou de 1937-1945 e promoveu uma ampla centralização político-territorial. Apesar da nova constituição promulgada em 1937 caracterizar o Brasil como país federal, os estados foram destituídos de sua condição de autogoverno, o executivo nacional passou a nomear interventores estaduais e as assembleias estaduais foram dissolvidas. Até mesmo as bandeiras e símbolos estaduais foram abolidos, em uma clara demonstração de novos tempos nas relações territoriais de poder: “Em cerimônia pública foram queimadas todas as bandeiras estatais para deixar claro o predomínio, se não a exclusividade, da esfera nacional. Os governos dos estados, agora, passaram a ser nomeados pelo governo central, como na época do império” (CARVALHO, 1996, p. 46).

Toda a estrutura própria do poder estadual e do poder local desmoronou: os prefeitos municipais também passaram a ser nomeados pelo Presidente, as assembleias legislativas estaduais e as câmaras municipais foram dissolvidas, os partidos políticos desapareceram. Carvalho (1996, p. 48) destaca ainda que a centralização política expressiva foi acompanhada de processos de descentralização fiscal, ou seja, o autogoverno, condição necessária ao federalismo efetivo, foi abolido, mas outras dimensões da descentralização foram mantidas e até ampliadas.

A convocação de eleições diretas para a Presidência da República e para a formação de uma nova assembleia constituinte marcou o fim do Estado Novo e o primeiro grande passo rumo à democratização do país. A Constituição promulgada em 1946 incorporou e expandiu a extensão da cidadania e a moralização do processo eleitoral empreendidas pelo Código Eleitoral de 1932. As regras eleitorais de sufrágio eleitoral e liberdade de organização partidária passaram então a ter vigência e possibilitaram, pela primeira vez na história do Brasil, a formação de partidos políticos de massa. Essa mesma Constituição restabeleceu eleições diretas para governadores e deputados estaduais. Os municípios também passaram a eleger por voto popular os prefeitos e os vereadores. O contexto democrático do período pós-45 e as instituições políticas que se estruturaram nesse período, principalmente os partidos políticos, deram expressão aos interesses territoriais presentes na sociedade brasileira, possibilitando a implantação e vigência, de fato, de uma organização federativa no Brasil. Nesse período, eleições para os governos estaduais e municipais ocorreram regularmente, não houve nenhuma intervenção federal nos estados e os partidos políticos nacionais estiveram fortemente ancorados no nível estadual, assim a condição de autonomia dos governos subnacionais frente ao governo central tornou-se uma realidade.

O golpe militar de 1964 foi novamente o recurso ao autoritarismo como mecanismo para acomodar os interesses sociais em uma sociedade capitalista de massa, o que acabou levando ao retorno da configuração centralizadora nas relações territoriais de poder. O regime autoritário, que se implantou a partir do golpe e vigorou até 1985, é exemplo que aponta

para as disfuncionalidades entre autoritarismo e uma federação efetiva. Os espaços de autogoverno no nível subnacional foram abolidos ou restringidos, porque poderiam abrir espaços de reação aos adversários da elite política e econômica que apoiou o golpe militar, justamente aqueles que o novo regime visava retirar do poder. Em outras palavras, manter o sistema federativo antes vigente significava manter as disputas eleitorais regionais e locais que alimentavam, principalmente nos estados mais urbanizados e industrializados, as reivindicações das massas por reformas sociais e políticas que o regime fora constituído para banir. Assim, o regime militar tratou de extinguir os partidos políticos e subordinar politicamente os estados. As principais medidas nesse sentido foram:

- O Ato Institucional nº 2 (26/10/1965): extinguiu os partidos políticos, estabeleceu eleições indiretas para Presidente da República e o direito do governo central de decretar o recesso das assembleias legislativas estaduais (art. 31), de cassar mandatos e de suspender os direitos políticos dos deputados por dez anos.

- O Ato Institucional nº 3 (05/02/1966): novo golpe contra a Federação, acabou com a eleição popular para a escolha dos governadores, que passaram a ser eleitos pelas assembleias legislativas estaduais. O regime militar procurava, ainda, indicar para concorrer ao governo dos estados nomes de fora do espectro político local dominante.

Esses atos institucionais foram extintos pela Constituição de 1967, que incorporou suas principais medidas, apesar de manter o federalismo como característica formal do Estado nacional. Novos decretos-leis e atos institucionais complementaram e acentuaram o autoritarismo centralista do regime político vigente, com destaque para o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, o golpe fatal sobre o federalismo, que já fica evidenciado em seu preâmbulo:

São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências (BRASIL, 1968).

O processo de abertura política “lenta, gradual e segura”, iniciado em 1974 no governo do General Ernesto Geisel, trouxe de forma expressiva à cena política os interesses centrífugos, mas especificamente forças políticas estaduais que clamavam por democracia e pela restauração do federalismo. A trajetória do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), depois Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), é reveladora desse aspecto, seu crescimento eleitoral consolidou o MDB como partido de oposição e o tornou um forte elemento desestabilizador do regime militar. Esse crescimento ocorreu, em um primeiro momento, nas eleições para o Senado em 1974. A resposta do governo a esse crescimento foi o “Pacote de Abril de 1977”, que, entre outras medidas, instituiu o “senador biônico”: um em cada três senadores de cada estado passaria a ser nomeado pelo presidente da república. Outra medida adotada, que buscou frear o constante crescimento eleitoral do MDB, foi o fim do bipartidarismo compulsório em 1979: foram extintos a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e permitiu-se a organização de novos partidos políticos.

O restabelecimento das eleições diretas para governadores de estado em 1982 possibilitou ao agora PMDB consolidar-se como força centrífuga, ao obter a vitória em nove estados. Nos principais estados (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro) foram eleitos candidatos de oposição ao governo central, que passaram a pressionar pela redemocratização e refederalização do país, o que culminou nas campanhas das Diretas-Já em 1984. Apesar da derrota no Congresso do projeto que propunha eleições diretas para Presidente, o regime militar autoritário teve seu fim com a eleição presidencial indireta, realizada em 1985, do candidato de oposição Tancredo Neves, governador de Minas Gerais eleito em 1982 pelo PMDB.

O Quadro 2 abaixo sintetiza a trajetória do nosso federalismo na história republicana brasileira até 1985, apresentado os tipos de federalismo vigentes nos cinco períodos demarcados.

**Quadro 2 – Trajetória do federalismo no Brasil (1989 -1985)**

Períodos	Constituições	Tipos de federalismo	Características
Primeira República (1889-1930)	CF/1889	Federalismo oligárquico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituições formais do federalismo similares aos EUA</li> <li>- Descentralização política e fiscal</li> <li>- Oligarquias rurais de São Paulo e Minas Gerais dominam o governo central, com ampla exclusão política e econômica dos outros estados</li> </ul>
Era Vargas (1930-1945)	CF/1934	Federalismo centralizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maior centralização política</li> <li>- Expandiu relações intergovernamentais do governo central</li> </ul>
	CF/1937	Federalismo formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fim do autogoverno estadual</li> <li>- Descentralização fiscal</li> </ul>
República Nova (1946-1964)	CF/1946	Federalismo democrático (efetivo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restabelecimento do autogoverno estadual</li> <li>- Descentralização fiscal e introdução das transferências intergovernamentais</li> <li>- Fortalecimento dos municípios</li> </ul>
Ditadura Militar (1964-1985)	CF/1967	Federalismo formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fim do autogoverno estadual</li> <li>- Centralização fiscal e administrativa</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de Camargo (1993), Carvalho (1996) e Souza (2005).

## 4.2 O federalismo brasileiro na nova ordem constitucional

A segunda experiência democrática federal iniciou-se oficialmente com a eleição de Tancredo Neves, em 1985, mas sua configuração foi definida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que estabeleceu um federalismo com três níveis de governo, autônomos e interligados por uma união indissolúvel:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituiu-se em Estado Democrático de Direito [...]

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 (BRASIL, 1988).

A CF/88 estabeleceu como institucionalidades próprias do federalismo:

- 1) Divisão do território em União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Na atualidade, a estrutura federal brasileira comporta: 1 União, 26 Estados, 1 Distrito Federal e 5570 Municípios.
- 2) Poderes Executivos e Legislativos nos três níveis de governo, formados a partir de eleições diretas. Foram estabelecidos Poderes Executivos nacional, estaduais e municipais, cujos chefes são, respectivamente: presidente, governador e prefeito. Foi instituído um legislativo nacional bicameral – Câmara dos Deputados e Senado; legislativos estaduais unicamerais – Assembleias Legislativas Estaduais; e os legislativos municipais – Câmaras de Vereadores.
- 3) Senado: segunda casa legislativa de representação paritária dos Estados com três senadores por unidade. Não há representação formal dos municípios no Legislativo nacional.
- 4) Poderes Judiciários na União e nos Estados: compreende o Supremo Tribunal Federal (STF), a Justiça Federal e a Justiça Estadual. Os municípios não têm órgãos do Poder Judiciário.

- 5) Supremo Tribunal Federal: órgão máximo do Poder Judiciário, que tem a função de guarda da Constituição e a competência para processar e julgar conflitos entre os entes federados.
- 6) Descentralização fiscal: aumento da participação dos estados e, principalmente, dos municípios na distribuição das receitas públicas.
- 7) Descentralização administrativa: definição de competências à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, podendo ser privativas ou concorrentes entre os entes.

Essa configuração constitucional do federalismo, adotando uma perspectiva centrífuga, foi resultado do papel proeminente que assumiram os governadores de estado e os movimentos municipalistas no processo de transição democrática. Contudo, o processo de descentralização territorial, confundido com o de redemocratização do país, foi marcado por incongruências, principalmente em suas dimensões fiscal e administrativa. Não houve preocupação por parte dos constituintes em compatibilizar maior descentralização fiscal com descentralização administrativa e responsabilização fiscal. Com isto, descentralizaram-se recursos sem uma definição minimamente clara de competências sobre políticas públicas para os entes subnacionais, principalmente em relação ao provimento de políticas para garantir os direitos sociais estabelecidos constitucionalmente. As principais políticas sociais, como educação e saúde, foram estabelecidas como competências concorrentes, e União, estados e municípios variaram consideravelmente na forma como assumiram tais competências, gerando duplicidades e omissões e ainda grandes inequidades na oferta dessas políticas ao longo do território nacional. A descentralização fiscal também não foi acompanhada de regras de responsabilização fiscal dos entes federados, e o endividamento foi uma constante na primeira metade dos anos 1990, com ameaças à estabilidade econômica do país, que estava mergulhado em um contexto de hiperinflação.

A partir de 1994, reformas no sistema político foram conduzidas pelo governo central por meio principalmente de legislação nacional, o que minimizou efeitos territorialmente dispersivos decorrentes do

desenho federativo constitucional. O governo central fortaleceu sua autoridade fiscal por meio de: aumentos na carga tributária; aumentos de tributação exclusiva da União (contribuições sociais); desvinculações de receitas nacionais (Desvinculação de Recursos da União – DRU)<sup>4</sup>.

Outras medidas do governo central buscaram uma maior responsabilização dos entes subnacionais pelas políticas sociais, destaque para educação e saúde. A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, avançou na delimitação de competências sobre a educação, definindo aos municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil; aos estados e ao Distrito Federal, a atuação prioritária no ensino fundamental e médio; e à União, a prioridade na oferta do ensino superior e função redistributiva e supletiva junto aos outros entes federais. A EC nº 14 inovou principalmente ao criar o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), que redefiniu valores mínimos constitucionais a serem aplicados pelos entes em educação. A Constituição Federal de 1988 definiu, no artigo 212, patamares mínimos de gastos dos entes federados com educação: 18% para União e 25% para estados e municípios das receitas de impostos arrecadados e de todos os recursos provenientes de transferências. O Fundef definiu a criação de um fundo contábil estadual composto por 15% de determinadas receitas estaduais e municipais que seriam destinadas exclusivamente a gastos com o ensino fundamental. Os recursos do fundo seriam distribuídos, em cada estado, de acordo com o número de alunos atendidos nas redes estaduais e municipais de ensino. Ainda, 60% desses recursos deveriam ser utilizados para remuneração de professores do ensino fundamental. Em 2006, a EC nº 53 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef. O Fundeb definiu que 20% de praticamente todos os recursos de impostos e transferências dos estados e municípios deveriam ser destinados à educação infantil, ensino fundamental e médio (Educação Básica).

---

<sup>4</sup> Em 1994 foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), que passou a ser denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1996, e Desvinculação de Receitas da União (DRU), em 2000. A DRU desvincula recursos tributários da União de gastos constitucionais. Em sua última prorrogação, ocorrida em 2016, definiu sua vigência até 2023 e ainda estabeleceu desvinculação de receitas também para os estados e municípios.

A Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, fixou um patamar mínimo inicial, para 2000, de 7% dos principais impostos estaduais e municipais para aplicação em saúde, devendo o percentual elevar-se até 2004 para atingir 12% das receitas estaduais e 15% das receitas municipais. Posteriormente, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, avançou na delimitação dos gastos com saúde ao estabelecer o que deveriam ser “consideradas como despesas com ações e serviços públicos de saúde”.

O governo federal também buscou corrigir a excessiva liberdade de gastos e endividamento dos entes federados. A primeira medida nessa direção foi a Lei Camata (Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995), que fixou em 60% o teto da receita corrente líquida para gastos com pessoal na União e nos estados, e 60% da receita corrente bruta para os gastos do Distrito Federal e municípios. A Medida Provisória nº 1.514, de 1996, criou o Programa de Estímulo à Redução do Setor Público no Setor Financeiro (Proes), que conduziu um amplo processo de privatização dos bancos estaduais, privando os governos estaduais de uma importante fonte de empréstimos. A Lei nº 9.496, de 1997, criou o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, que possibilitou à União refinar as dívidas dos governos estaduais, assumindo-as e estabelecendo prazos de pagamento, taxas de juros e garantias de pagamento e penalidades para o descumprimento dos contratos de refinanciamento celebrados. O processo de promoção de maior responsabilização fiscal aos entes federados, conduzido pela União, culminou na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

A trajetória do Brasil desde a CF/88 pode ser considerada positiva, em termos políticos, econômicos e sociais. Em termos políticos, ressalta-se o mais longo período de vigência da democracia na história do país, os avanços na participação social, nas instituições de controle público e os aperfeiçoamentos no federalismo e nas políticas públicas. No plano econômico, apesar da instabilidade do crescimento, tem-se um longo período de controle da inflação e da dívida pública. Por fim, no campo

social, temos claros avanços na definição de direitos, nas políticas e indicadores sociais. Desde os anos 1990, há uma expansão expressiva das políticas e dos gastos sociais no Brasil, o que contribuiu para uma evolução positiva em indicadores sociais mais gerais e de políticas como saúde, educação e, principalmente, assistência social. Contudo, vale reconhecer que essa melhoria não é contínua e sofre os efeitos da instabilidade econômica do país.

O Brasil apresentou, a partir dos anos 1990, melhorias no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e de GINI, que mede desigualdade social. Em termos de diminuição da pobreza, considerando o período de 1990 a 2014, temos uma queda histórica e surpreendente, na comparação com outros países no mesmo período. Igualmente histórica e surpreendente é a queda na mortalidade infantil: os óbitos de crianças com até cinco anos reduziram-se de quase 54 óbitos por mil nascidos vivos, em 1990, para menos de 18 óbitos por mil nascidos vivos, em 2011 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2015). Houve também melhorias na cobertura da atenção básica e proteção à saúde da mulher, na cobertura e resultados do ensino básico, entre outras.

Esse quadro geral positivo indica que a combinação entre federalismo e políticas sociais não foi negativa na atual ordem constitucional brasileira, ou seja, o processo de descentralização territorial que restabeleceu o federalismo de forma efetiva no país não se mostrou um impedimento para outros objetivos delineados na CF/88: avanços nos direitos sociais e diminuição das desigualdades sociais. As mudanças no federalismo a partir de meados dos anos 1990, feitas predominantes por iniciativas legislativas do Executivo nacional, contribuíram para as melhorias observadas, ou seja, a centralização jurisdicional na União propiciou as mudanças no *status quo* federativo brasileiro, mudanças importantes para a promoção de avanços políticos, econômicos e sociais. Essa e outras dimensões institucionais do federalismo brasileiro serão destacadas na próxima seção, que versará sobre a relação entre federalismo e políticas sociais brasileiras no contexto atual.

### 4.3 Federalismo e políticas sociais no Brasil

Como ponto de partida para análise dos efeitos do federalismo brasileiro sobre as políticas sociais, deve-se retomar alguns pontos basilares deste livro, apresentado até aqui: federalismo abrange uma variedade de arranjos institucionais nos diversos países em que é adotado, sendo melhor definido a partir das configurações concretas em que se dá a descentralização territorial. Essa última engloba diferentes tipos de descentralização que podem assumir configurações diversas ao longo do tempo, produzindo combinações que dão ao federalismo possibilidades de apresentar efeitos diversos sobre as políticas públicas.

Outro ponto importante para análise do federalismo e de seus efeitos é que as diferentes combinações de descentralização territorial podem implicar maior ou menor autonomia subnacional, o que rompe a simplificação de que toda descentralização significa maior poder aos entes subnacionais frente ao governo nacional. Nessa perspectiva, Falleti (2006, p. 61) defende que “as políticas descentralizadoras podem aumentar ou diminuir o poder dos governantes subnacionais em relação ao Executivo nacional”. Assim, a descentralização administrativa, entendida como transferência de atribuições sobre políticas públicas para os entes subnacionais, se não for acompanhada de descentralização fiscal, pode significar maior dependência de estados e municípios frente à União. Em perspectiva similar, conforme visto, Arretche (2012) diferencia a autoridade para tomar decisões sobre as políticas públicas (*policy decision making*), que no Brasil está concentrada na União e associada ao poder de legislar sobre as políticas públicas – centralização jurisdicional – da autoridade para implementar as políticas públicas (*policy making*), que tem mais o sentido de descentralização administrativa.

Tendo como referência esses pressupostos, serão analisados os possíveis efeitos do federalismo para as políticas sociais brasileiras a partir das quatro dimensões institucionais da descentralização territorial apresentadas no capítulo três deste livro: centralização jurisdicional; federalismo partidário; poder de revisão e arbitramento dos conflitos federativos em uma suprema corte de justiça; e federalismo fiscal.

### Centralização jurisdicional<sup>5</sup>

No processo constituinte de 1987, conforme Limongi (2008), as “opções institucionais” eram consideradas essenciais para promover a estabilidade democrática, o desenvolvimento e a justiça social no país. E, junto com a busca por eliminar o hiperpresidencialismo autoritário vigente no período anterior, havia o temor de um sistema político ingovernável, com um presidente fraco e um parlamento fragmentado e polarizado partidariamente. Esse temor estava alicerçado na tese de “paralisia decisória”, que teria marcado a experiência democrática progressa, de 1946 a 1964, e cujo desfecho foi o golpe militar (SANTOS, 1986). O consenso que prevaleceu, então, foi pela necessidade de um “processo decisório eficiente e ágil”, e o resultado foi que “sob a constituição atual, o Executivo assumiu papel de preponderância na produção legislativa. O Poder Executivo é hoje, *de jure* e *de facto*, o principal legislador do país” (LIMONGI, 2008, p. 27).

A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente a quantidade e qualificação das matérias constitucionalizadas, e remeteu à legislação complementar da União a normatização de muitos de seus dispositivos. Também tornou as regras para seu emendamento pouco custosas e expandiu matérias de competência legislativa privativa da União. O resultado é que os poderes Executivo e Legislativo nacionais concentram a determinação das preferências futuras sobre políticas públicas, podendo definir o desenho, a forma de implementação e o formato da ação pública e de gestão, as fontes de financiamento, entre outros (SOUZA, 2013, p. 93 e 106).

A CF/88 reservou aos estados a competência residual para legislar (art. 25, § 1º). Aos municípios, coube legislar sobre “os assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (art. 30). Essa autoridade seria significativa se a legislação nacional fosse parcimoniosa, o que não ocorre. A Constituição é ampla e detalhada, sendo constantemente reformada e suplementada por

---

<sup>5</sup> Esse tópico e os demais, que analisam a relação entre federalismo e políticas sociais a partir de quatro dimensões institucionais, é uma adaptação de texto apresentado à ABCP por Soares e Machado (2016).

legislação complementar e ordinária de iniciativa predominante do Executivo nacional. Em saúde, assistência social e educação, a CF/88 estabeleceu competências concorrentes para União, estados e municípios e deixou à legislação complementar o detalhamento das atribuições e a definição das formas de cooperação entre os três níveis de governo (ALMEIDA, 2005, p. 36). Como a legislação nacional prevalece sobre a subnacional, o resultado é a prevalência da União para legislar sobre as políticas sociais, inclusive com ampla autoridade para normatizar as competências a serem exercidas pelos estados e municípios (ARRETCHÉ, 2012, p. 80 e 95-103).

A divisão de competências legislativas é apenas uma face do poder jurisdicional e pouco diz sobre a capacidade de o Executivo nacional obter sucesso na aprovação de suas iniciativas. Em um contexto federativo bicameral, tendo o Senado como uma casa de representação formal dos estados, cabe indagar se os entes subnacionais têm poder de veto sobre matérias que contrariem seus interesses, ou seja, se são *veto players* na dinâmica legislativa nacional. Estudiosos apontam a prevalência de comportamento partidário no processo legislativo nacional, em detrimento de comportamento orientado por interesses federativos. A dinâmica partidária é observada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, mesmo quando as decisões afetam negativamente os interesses subnacionais (CHEIBUB; FIQUEIREDO; LIMONGI, 2009; ARRETCHÉ, 2013; NEIVA; SOARES, 2013).

A combinação desses dois fatores institucionais, ampla margem aberta à União para legislar e reduzida capacidade de veto dos entes subnacionais, tem como resultado alterações no *status quo* federativo. As mudanças ocorrem por meio de constantes emendamentos e suplementações à Constituição. De 1996 a 2015, foram 90 emendas constitucionais (EC) aprovadas (BRASIL, 2016a) sob regras decisórias pouco exigentes – 3/5 de aprovação em votações nominais em dois turnos, nas duas casas legislativas, e sem exigência de ratificação nos legislativos estaduais. As leis complementares (LC) “regulamentam um dispositivo da Constituição, complementando ou explicando uma matéria” e para aprovação “precisam

do voto da maioria absoluta dos membros do Congresso” (BRASIL, 2016b). De 1998 a 2015, a União aprovou 95 LC, inclusive para disciplinar políticas sociais e finanças públicas. E mesmo as leis ordinárias, que não exigem qualquer maioria especial, são utilizadas para modificar aspectos importantes da dinâmica federativa (ARRETICHE, 2009).

É exemplar da centralização jurisdicional a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que criou o Fundef; a Emenda Constitucional n.º 53, de 2006, que criou o Fundeb; a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que fixou patamares mínimo de gastos estaduais e municipais com saúde pública; e a Lei Complementar nº 101, de 2000, que limitou a autonomia dos entes para gastarem e se endividarem.

### **Federalismo partidário**

O Brasil apresenta alta fragmentação partidária (número efetivo de partidos no legislativo nacional), se comparado a outros países do mundo, inclusive da América Latina. Giora (2012), ao comparar o número efetivo de partidos em eleições de sete países governados pela esquerda na América Latina entre 1993 e 2006, identificou o Brasil com o maior nível de fragmentação partidária (8,2), seguido pelo Equador (5,8). Contudo, esse componente dispersivo é contrabalanceado pelo fato de os representantes políticos orientarem suas escolhas no parlamento pelas preferências das suas direções partidárias nacionais e não pelas preferências dos governadores ou por interesses estaduais.

Favorecida pela alta centralização do processo decisório nas lideranças partidárias nas duas casas legislativas, a fidelidade dos parlamentares às suas lideranças é reforçada pela lógica da formação das coalizões majoritárias sob o chamado “presidencialismo de coalizão”. A coesão partidária, nas últimas décadas, favoreceu a operação das coalizões no Executivo, dando aos presidentes elevadas taxas de sucesso e dominância na produção legislativa, o que lhes permitiu encaminhar emendas à Constituição e produzir legislação que afetasse o federalismo fiscal e as políticas públicas, entre elas as sociais (ARRETICHE, 2012).

Quanto à nacionalização, o Brasil apresenta um nível considerado baixo quando comparado a outros casos na América Latina. Segundo o

Índice de Nacionalização Horizontal do Sistema de Partidos – que expressa maior ou menor homogeneidade no desempenho dos partidos entre diferentes distritos eleitorais –, o Brasil é um caso de sistema partidário descentralizado ao obter uma pontuação de 31,5 (LEIRAS, 2012, p. 51), a mais elevada entre os países pesquisados, tendo ficado a Argentina com 30,3; a Colômbia, com 27,4; o México, com 15,7; e a Bolívia, com 14,1.

Sobre o alinhamento ou não dos partidos a diferentes segmentos sociais e seu efeito sobre as políticas sociais, Borges (2013) identificou o Brasil como correspondendo a um padrão de coalizão eleitoral difusa, dados os baixos níveis de identificação partidária dos eleitores. Sob esse padrão, os partidos que concorrem à Presidência tenderiam a disputar os mesmos mercados eleitorais e seriam sensíveis às ofertas de benefícios ou direitos sociais universais ou voltados aos mais pobres, como estratégia para conquistar um maior número de votos, não adotando políticas que discriminassem simpatizantes de não simpatizantes. Esse fator, independente da adesão mais ideológica às políticas sociais, poderia operar como elemento favorável à manutenção dessas, mesmo com alternância no poder.

#### **Poder de revisão e arbitramento de conflitos federativos pela Suprema Corte de Justiça**

O Supremo Tribunal Federal (STF) é composto por 11 ministros nomeados pelo Presidente da República com a aprovação da maioria absoluta do Senado (CF/88, art. 101). O texto constitucional define como competência do Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição (art. 102) – *judicial review* –, o que significa que “os atos legislativos do poder político tornam-se passíveis de escrutínio, em nome dos direitos fundamentais, por uma corte constitucional [...]” (VIANNA, 2008, p. 94). A Constituição lhe atribui o papel de processar e julgar “as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros” (art. 102, inciso I, letra f).

O STF é o ator mais importante do Poder Judiciário, hierarquizando as decisões administrativas ou judiciais de forma a vincular seus efeitos aos “demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta,

nas esferas federal, estadual e municipal” (art. 102, parágrafo 2º). Como tal, é essencial na promoção dos direitos fundamentais, destacadamente os sociais (PASSOS, 2014). A Constituição estabeleceu, ainda, instrumentos para a sociedade buscar garantir os direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais: Mandato de Injunção e Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin).

O Poder Judiciário brasileiro tem uma atuação importante no campo das políticas sociais, algumas vezes com resultados positivos e outras não. É exemplar, no aspecto positivo, as decisões judiciais referentes ao fornecimento obrigatório de remédios aos portadores de HIV e a disponibilização de vagas em creches e pré-escolas municipais (PASSOS, 2014). No aspecto negativo, é preciso considerar os questionamentos sobre o poder dos tribunais de “impugnar decisões políticas tomadas pelos representantes democraticamente eleitos” e a falta de uma efetiva estrutura de pesos e contrapesos institucionais capaz de frear arbitrariedades e excessos que advenham do STF (PASSOS, 2014, p. 41). E, nesse ponto, decisões judiciais favoráveis à provisão individual de serviços de elevados custos, sem um debate coletivo, podem comprometer o caráter redistributivo ou mesmo igualitário pretendido por determinadas políticas sociais, como no caso da saúde (MENICUCCI; MACHADO, 2010).

Analisando o comportamento das cortes supremas de justiça em 11 federações, Popelier (2017, p. 33) situa o Brasil como um caso de “posição centralista”, juntamente com Austrália, Índia, México, Estados Unidos e África do Sul, diferente dos países que apresentam cortes não centralistas, como Bélgica, Canadá, Alemanha, Espanha e Nigéria.

Estudiosos apontam tendência da corte brasileira para decidir mais rapidamente e de forma positiva às ações requeridas pela Procuradoria Geral da República (PGR), tendência mais forte quando legislações de origem estadual são questionadas em sua constitucionalidade ou por contrariarem legislações federais. Oliveira (2009) aponta que as Adins impetradas pela União contra os estados têm maiores chances de “sucesso” do que aquelas impetradas pelos estados contra a União, o que pode ser o indício do desenvolvimento, no país, de um federalismo centralizador. Camargo (2013, p. 20) enfatiza que “o sucesso da União,

no entanto, revela que, quando decide – seja definitivamente, seja provisoriamente por meio de deferimento de liminar –, o STF se inclina em favor do ente central”.

### **Federalismo fiscal**

O federalismo fiscal é uma dimensão importante das relações intergovernamentais e tem efeitos para a equidade territorial e social. E pensar o federalismo fiscal e a forma de financiamento de políticas sociais universais, que buscam a equidade em sua oferta e resultados aos cidadãos, como saúde, educação e assistência social, é analisar uma associação importante para conformação de um Estado de bem-estar social.

O federalismo fiscal brasileiro, nos anos 1980, foi marcado por um processo de descentralização que beneficiou principalmente os municípios. O município conquistou na CF/88 a condição de terceiro ente federativo e aumentou de forma expressiva a sua participação na distribuição das receitas públicas, sobretudo por meio de transferências intergovernamentais dos estados e da União. Assim, a municipalização é a principal característica e novidade do atual federalismo brasileiro, com consequências importantes para as políticas sociais.

A descentralização fiscal dos anos 1980 ocorreu por meio do aumento da capacidade de arrecadação subnacional, algo que beneficiou as unidades mais ricas, e das transferências intergovernamentais (tigs) com caráter redistributivo, que beneficiaram as unidades menos populosas, algumas mais pobres. Tem destaque entre essas últimas o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), transferências obrigatórias e não condicionadas da União de 46% dos dois principais tributos nacionais, o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (CF/88, art. 159).

A descentralização de receitas não foi acompanhada de uma descentralização coordenada de gastos públicos. E, dado que as políticas sociais são competências concorrentes, o que se observa no começo dos anos 1990 é um aumento de gastos sociais sem coordenação intergovernamental, com duplicidades, ausências e amplas desigualdades

ao longo do território nacional (BERCOVICI, 2004; SOUZA, 2005). Assim, o processo de descentralização apresentou resultados negativos no começo dos anos 1990, como: desestimulou o esforço de arrecadação próprio dos entes subnacionais, destaque para os municípios; não garantiu melhor redistribuição de renda aos cidadãos nacionais; incentivou a criação de 1.016 novos municípios no Brasil (VARSANO, 1996; REZENDE, 2010); e, carente de mecanismos de responsabilização fiscal, levou ao endividamento crescente dos entes governamentais, destaque para os estados.

A centralização jurisdicional que possibilita à União legislar sobre receitas, gastos e dívidas dos diversos níveis de governo possibilitou ao governo nacional empreender uma série de reformas “recentralizantes” a partir de meados dos anos 1990, buscando minimizar os problemas apontados e estancar a hiperinflação que assolou o país até 1993, quando foi adotado o Plano Real. As reformas possibilitaram ao governo nacional melhorar sua capacidade financeira, diminuir a autonomia fiscal subnacional, ao vincular parte de suas receitas com gastos sociais e criar mecanismos de responsabilização fiscal aos entes federados.

No contexto das reformas dos anos 1990, houve um crescimento expressivo da carga tributária, colocando o país na primeira posição na América Latina, seguido de perto pela Argentina. Em 2013, a carga tributária brasileira foi de 33,7%, a da Argentina foi 31,3% e a média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi de 35%. Contudo, analisando a base de incidência da tributação, tem-se que o Brasil tributa mais bens e serviços consumidos, 17,9% contra 11,5% da média OCDE, e menos renda, lucros e ganhos de capital, 6,1% contra 11,7% da OCDE (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2015). O resultado é uma tributação regressiva que concentra sua arrecadação, em torno de 50%, no consumo de bens e serviços e que compromete parcelas maiores de renda das famílias mais pobres (POCHMANN, 2008).

A União centraliza a arrecadação tributária e receitas disponíveis. De acordo com Afonso (2015, apud Brasil, 2015, p.21), em 2014, a União detinha 65,4% da arrecadação direta de tributos e 54,% da receita disponível. Desde os anos 60, estados perderam participação

na arrecadação tributária e na receita, detendo 27,4% da arrecadação tributária e 24,8% das receitas disponíveis em 2014 (*Idem*). Os municípios arrecadam pequena parcela dos tributos (7,2%, em 2010), sendo altamente dependentes das tigs e detendo participação crescente na receita. Sua receita disponível entre 1960 e 2014 mais que triplicou, chegando a 21,2% das receitas disponíveis (*Idem*).

Além do caráter regressivo da tributação brasileira, que penaliza os mais pobres, autores apontam efeito pouco equalizador das transferências intergovernamentais. Isso porque as principais tigs, como FPE e FPM, apresentam critérios de partilha que pouco corrigem as desigualdades regionais e sociais (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008; REZENDE, 2010). Contudo, algumas transferências intergovernamentais têm expandido e apresentado efeitos redistributivos, sendo elas direcionadas às políticas sociais: a transferências condicionadas do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundef/Fundeb (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008; BAIÃO, 2013). As transferências diretas de recursos da União aos cidadãos fogem da dinâmica das tigs, mas vale destacar que também têm efeitos importantes sobre a redistribuição de renda entre os cidadãos. Destaque para o Benefício de Prestação Continuada (PBC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

Os gastos públicos cresceram significativamente no Brasil a partir dos anos 1990 e foram financiados por aumento na carga tributária. Dois itens são fundamentais para entender as finanças públicas brasileiras sob a perspectiva do gasto: a gestão da dívida pública por meio de gastos financeiros e o crescimento dos gastos sociais. Os dois gastos pressionaram enormemente as contas públicas, principalmente em momentos de estagnação ou de recessão. O desafio foi e continua sendo o de equilibrar crescimento econômico, responsabilidade fiscal e gastos sociais redistributivos e eficientes.

A partir da análise de quatro características institucionais do federalismo brasileiro apresentada, pode-se concluir que o federalismo não se apresenta como um obstáculo para o desenvolvimento de políticas sociais no Brasil. É exemplar, nesse aspecto, o aumento de gastos e programas sociais observado, principalmente, a partir dos anos 2000, que contribuíram

para a diminuição da pobreza, da desigualdade (GINI), para melhoria no desenvolvimento humano (IDH) e em indicadores de saúde e educação. Contudo, alguns desafios persistem na busca por um Estado de bem-estar social mais amplo e redistributivo, entre eles: 1) reformar o sistema tributário para diminuir sua regressividade, aumentando a receita disponível nos estratos mais baixos da população; 2) definir critérios mais redistributivos para as transferências intergovernamentais, destaque para FPE e FPM; 3) prover políticas sociais mais equitativas e eficientes; 4) enaltecer o papel dos estados na dinâmica federativa, melhorando sua capacidade de atuação em políticas sociais como saúde, educação, assistência social, segurança pública e outras; 5) rediscutir o papel do Judiciário na garantia dos direitos sociais; 6) promover o crescimento econômico em bases sustentáveis e inclusivas; 7) avançar na coordenação federativa e cooperação intergovernamental no provimento das políticas sociais.

#### **4.4 Coordenação federativa e cooperação intergovernamental**

A multiplicação de centros decisórios nas federações torna desafiadora a realização de políticas públicas que dependem da convergência entre escolhas governamentais em direção à realização de objetivos ou metas nacionais. A coordenação federativa é um requisito contemporâneo para o desenvolvimento das políticas públicas, especialmente em vista do alto grau de interdependência vertical ou horizontal entre as ações desenvolvidas por entes pertencentes aos diferentes níveis de governo (ABRUCIO, 2005). E, como já discutido anteriormente, a capacidade de coordenação dos governos nacionais varia na medida em que variam os arranjos institucionais do sistema federativo, especialmente no que se refere à centralidade jurisdicional e à concentração de recursos fiscais no governo nacional. Por outro lado, diferentes áreas de políticas públicas estruturam padrões próprios de relações intergovernamentais – tanto verticais quanto horizontais – a partir das formas como distribuem papéis, responsabilidades e recursos entre entes governamentais de diferentes níveis. Nesses padrões podem

predominar comportamentos mais cooperativos, mais competitivos ou até mesmo mais conflitivos. Em suma, federações variam em sua configuração institucional, e com isso afetam de formas diversas as políticas públicas, e também apresentam variações nas formas de relações intergovernamentais para cada política pública, podendo essas ser mais ou menos coordenadas e cooperativas.

Nesta seção serão apresentados alguns avanços e problemas relativos ao estabelecimento de padrões cooperativos nas relações intergovernamentais envolvidas nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, no caso brasileiro. Primeiro será discutido o próprio conceito de cooperação e suas especificidades, em se tratando das relações intergovernamentais. Em seguida, serão apresentados os padrões cooperativos nas relações verticais entre entes de diferentes níveis de governo e, por fim, nas relações horizontais entre entes governamentais de mesmo nível.

### **Cooperação nas relações intergovernamentais**

Cooperação não supõe uma identidade completa ou harmonia de interesses entre as partes, mas decorre, antes, do contrário: há interesses comuns e interesses próprios. A cooperação consiste exatamente no ajuste dos comportamentos movidos pelos interesses próprios em direção a preferências de outros (AXELROD; KEOHANE, 1985), sejam esses “outros” tomados como entes pertencentes ao mesmo nível de governo ou a níveis de governo mais abrangentes. Nesses termos, quem coopera faz concessões tácitas ou formalizadas por meio de algum acordo prévio, assumindo determinados custos em favor da realização de objetivos que podem beneficiar algum outro ou uma coletividade maior na qual se inclui.

No campo das relações intergovernamentais, no plano internacional, mas também na esfera doméstica, a configuração de padrões cooperativos não é um resultado trivial e pode ser perturbada por uma série de fatores externos à vontade dos entes governamentais. Entre esses fatores, alguns se destacam:

- Pressões na arena política interna aos governos, especialmente quando mais responsivos aos seus eleitores, tendem a restringir a margem de manobra para adoção de comportamentos

cooperativos com outros governos que impliquem algum tipo de sacrifício da própria população, seja pela cessão de recursos fiscais ou exposição a riscos diversos.

- A escolha entre cooperar ou não pode ter estruturas de recompensas ou *payoffs* que contraindiquem a primeira alternativa, especialmente em contextos de interação estratégica – em que o retorno para uma escolha depende não apenas da “minha” escolha pela cooperação, mas também da escolha do “outro” por essa opção –, aspecto intensamente estudado na Teoria dos Jogos. Cooperar, mesmo quando outros entes governamentais prometem fazê-lo, pode ser extremamente arriscado quando sabemos que esses últimos têm boas razões para não cooperar; quando há apenas uma rodada de interação e os interlocutores não têm a oportunidade de firmar e praticar a reciprocidade; quando há baixa visibilidade sobre se o comportamento praticado foi, de fato, cooperativo ou não; e quando, mesmo havendo tal visibilidade, as instituições se mostram incapazes de sancionar tais comportamentos, entre outras circunstâncias.
- Grande número de agentes com forte interdependência entre as escolhas entre cooperar ou não (SCHARPF, 1997): quanto mais partes envolvidas, crescem os custos de transação e menos eficazes se tornam os mecanismos institucionais para “identificar desertores”, bem como restringir a retaliação a esses últimos e os incentivos para que o agente responsável por aplicar tal retaliação o faça de fato.

No campo das relações intergovernamentais, essas condições desfavoráveis à cooperação, bem como outras, estão frequentemente presentes e combinadas, merecendo a construção de estratégias ou mecanismos que possam alterar as motivações dos atores governamentais envolvidos. Sem o intuito de aprofundar teoricamente esse ponto, tem-se a seguir alguns desses mecanismos utilizados no caso das políticas sociais desenvolvidas no federalismo brasileiro pós 1988.

### **Mecanismos de coordenação vertical**

Os mecanismos verticais de coordenação incluem, entre outros, constrangimentos constitucionais e legais, que obrigam governos a fazerem determinadas escolhas, restringindo sua liberdade de decisão; incentivos financeiros, que propiciam retorno para a adesão a determinadas iniciativas do governo nacional; e, por fim, pactuação de compromissos em arenas intergovernamentais, que geram normativas setoriais com maior ou menor grau de formalização em cada caso, mas também impõem obrigações morais entre as partes envolvidas.

#### *1) Constrangimentos constitucionais e legais*

Tendo estabelecido o compartilhamento de responsabilidades, especialmente nas políticas sociais, a Constituição Federal de 1988 introduziu obrigações para com as mesmas nos três níveis de governo e remeteu à legislação ordinária a regulamentação ou detalhamento de várias delas. Entre essas obrigações, foram vinculados os gastos das receitas orçamentárias próprias com educação e saúde em cada nível de governo, bem como foram detalhados em legislação posterior os critérios para uso desses recursos vinculados. Conforme visto, o poder jurisdicional centralizado na União possibilitou ampla regulamentação do federalismo e das políticas sociais. A Lei de Responsabilidade fixou para a administração pública em geral, nesse caso incidindo não apenas sobre as políticas sociais, parâmetros para gastos com pessoal e endividamento, entre outros aspectos. Além disso, nas políticas de saúde (Leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990), educação (Lei nº 9.394/1996) e assistência social (Leis nº 8.742/1993 e nº 12.435/2011), legislação posterior autorizou a União a exercer papéis de formulação, coordenação e supervisão dessas políticas e fixou, também, o papel dos estados e municípios na sua implementação.

Para assegurar o cumprimento das determinações legais e constitucionais – e aqui a cooperação com os grandes objetivos fixados pela federação brasileira –, foram designados órgãos de *accountability* horizontal (tribunais de contas, controladorias, ministério público) e *societal* (conselhos de políticas públicas em cada nível de governo).

## 2) Transferências condicionadas

Após a conquista da estabilidade macroeconômica em meados dos anos 1990, o Executivo Federal foi bem-sucedido em retomar sua participação relativa nas receitas públicas, especialmente pela via das contribuições sociais e de domínio econômico, não compartilhadas automaticamente com estados e municípios, esses últimos cada vez mais dependentes do ponto de vista fiscal (ALMEIDA, 2007; REZENDE; AFONSO, 2004). Nesse contexto, as transferências intergovernamentais condicionadas se mostraram um eficaz instrumento para indução da adesão dos governos subnacionais aos programas federais, em especial daqueles de caráter estruturante para a implementação das políticas sociais. Por meio da adesão, estados e municípios contariam com fontes adicionais e regulares de recursos, além de minimizarem os riscos de implementação das políticas coordenadas pelo Executivo Federal ao receberem inclusive o apoio técnico para tal.

Assim como no caso dos constrangimentos constitucionais e legais, os riscos de desconfiguração local dos programas federais ou desvios de finalidade de recursos transferidos seriam absorvidos sob a atuação dos órgãos de *accountability* horizontal (tribunais de contas, ministério público) e *societal* (conselhos de políticas públicas em cada nível de governo).

## 3) Arenas de pactuação intergovernamental

A institucionalização de arenas intergovernamentais para pactuação dos aspectos relativos à implementação das políticas sociais entre representações dos três níveis de governos constitui uma inovação de relevância, especialmente naquelas políticas que estruturam sistemas nacionais, como é o caso da saúde e da assistência social, embora também estejam presentes com funções específicas em outras políticas, como no caso da educação, no qual o processo deliberativo se restringe à definição de parâmetros financeiros para alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Nessas comissões, mesmo operando sob composição paritária e sob regra de consenso, estudos apontam para um destacado poder de agenda do gestor federal e de assimetrias de

recursos estratégicos entre os atores presentes nessas arenas, pendendo em favor desse último (PALOTTI; MACHADO, 2014). Do ponto de vista operacional, especialmente nas políticas de saúde e assistência social, as pactuações constituem um instrumento de ajustes incrementais com efeitos muito precisos no processo de coordenação federativa setorial.

No caso dessas arenas intergovernamentais, mecanismos de *enforcement* construídos setorialmente dependem dos instrumentos de formalização para os pactos firmados: na saúde, boa parte das pactuações se tornam portarias ministeriais; na assistência social, podem ser convertidas em portarias ministeriais ou, simplesmente, em resoluções da Comissão Intergestores Tripartite (CIT); na educação, tornam-se resolução da Comissão Intergovernamental do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), posteriormente publicadas como portaria ministerial. As portarias ministeriais são instrumentos revogáveis unilateralmente pelo Executivo Federal, mas a quebra de compromissos entre as partes não se coloca como alternativa atraente para nenhuma delas, dada a interdependência recíproca na gestão dos sistemas setoriais de políticas sociais.

#### **Mecanismos facultados à coordenação horizontal ou vertical**

Os convênios de cooperação e os consórcios públicos podem ser firmados tanto entre entes governamentais de mesmo nível quanto entre entes de níveis distintos.

Os convênios de cooperação entre entes governamentais foram expressos na Constituição de 1967 (artigo 16) e na Emenda Constitucional nº 1 de 1969 (artigo 13) – ainda durante o regime militar –, sendo incorporados à Constituição de 1988 (artigo 241). Tais convênios são firmados entre entes governamentais com vistas à realização de interesses comuns. Constituem um instrumento bastante difundido há décadas, sendo utilizado em programas federais ou estaduais que envolvem municípios na implementação das ações, assim como em muitos casos tem sido mobilizado na cooperação entre municípios de uma mesma região envolvidos na realização de fins compartilhados.

Um mecanismo de coordenação horizontal bastante difundido no federalismo brasileiro tem sido os consórcios públicos, que ganharam nova institucionalidade com a Lei nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto presidencial nº 6017/2007, que trouxeram maior segurança jurídica para os entes pactuantes, podendo os consórcios ser formados entre municípios, entre estados ou entre entes de diferentes níveis de governo. Foram introduzidas inovações, como a possibilidade de se constituir como associação pública ou como pessoa jurídica de direito privado por meio de contrato e integrar a administração indireta dos entes consorciados, mas também a possibilidade da observância das normas de direito público nos processos de compra, contratação e admissão de pessoal, e a possibilidade da previsão de um contrato de rateio entre os entes consorciados para prover os custos da associação. Quanto à sua difusão entre diferentes políticas públicas, passado o momento inicial de multiplicação desse mecanismo, a partir da sua regulamentação (LINHARES; CUNHA; FERREIRA, 2012), é patente que as flutuações no número de consórcios têm assumido, nos anos mais recentes, um recorte nitidamente setorial (MACHADO; ANDRADE, 2014), se expandindo em alguns setores e se retraindo em outros. Sobre essa dinâmica endógena aos setores de políticas públicas, há pistas de que a ação indutora dos governos estaduais – como ocorreu notoriamente no caso da saúde (MACHADO; PALOTTI, 2015) – ou mesmo de outros agentes externos aos entes consorciados, como federações de municípios, tenha um papel fundamental nessa difusão.

Enquanto mecanismo de coordenação, os consórcios intermunicipais têm sido os mais importantes, e, embora propiciem economia de escala e organizem a oferta de serviços públicos em dimensão regional, a lógica contributiva pauta a distribuição dos benefícios entre associados, não se prestando facilmente esse mecanismo a políticas equalizadoras ou solidárias (MACHADO; ANDRADE, 2014).

### **Mecanismos mistos de coordenação intergovernamental**

Mecanismos mistos são aqueles que, pela sua natureza, envolvem necessariamente a cooperação, simultaneamente, em dimensão vertical e horizontal, sendo exemplos o processo de regionalização de políticas

sociais como a saúde e a assistência social e a constituição das regiões metropolitanas.

### *1) Regionalização de políticas públicas*

Os esforços de regionalização nas políticas públicas descentralizadas têm sido mais desenvolvidos no setor da saúde, embora não se possa dizer que sejam necessariamente bem-sucedidos, já que, desde 2002, têm sido definidas diferentes estratégias, sem que nenhuma delas tenha se consolidado. Fundamentalmente, a ideia é superar a fragmentação da gestão do sistema de saúde, integrando os recursos assistenciais de maior complexidade dos municípios de uma mesma região, equalizando as condições de acesso dos cidadãos aos mesmos. As regiões de saúde são previamente formalizadas, e seus municípios participam de um processo de programação pactuada coordenado pelos governos estaduais, sob normas e supervisão do governo federal, visando estabelecer metas físicas e financeiras a serem cumpridas pelos municípios, metas que constituem referência regional no atendimento aos cidadãos oriundos dos municípios referenciados. Entretanto, embora tenha sido implementada em diferentes formatos (Norma Operacional de Assistência à Saúde/2002; Pacto pela Saúde/2006 e Contrato de Organizativo da Ação Pública da Saúde/2011) e graus de execução, a regionalização da atenção à saúde apresentou limitações, especialmente em vista de alguns problemas.

Em primeiro lugar, ao dividir municípios entre “exportadores” e “importadores” de serviços, transferiu-se para os mesmos a barganha envolvendo obrigações de atendimento de maior complexidade e gestão dos recursos financeiros correspondentes, transferidos pelo Ministério da Saúde, mas insuficientes para cumprir as metas físicas segundo parâmetros de cobertura, dadas as condições do mercado de serviços em saúde. Os “exportadores”, detendo o controle das portas de entrada desses serviços, que estão em seu território, ficam ainda em definitivo em seu fundo de saúde com recursos eventualmente não utilizados (por exemplo, aqueles destinados à população dos municípios “importadores” que não tenham sido executados no mês de exercício), não havendo razões para eventualmente complementar com recursos próprios a

realização das metas físicas destinadas aos “importadores” quando os recursos transferidos são insuficientes. Por sua vez, os “importadores” de serviços, via de regra, não têm outros municípios de referência para alocar seus pacientes em atendimentos de maior complexidade, uma vez não contempladas suas metas físicas, assumindo em certos casos comportamentos predatórios, como encaminhar pacientes para os municípios maiores pela via dos serviços de urgência. Trata-se de arranjos que têm tido dificuldades de se estabilizar, em vista da baixa credibilidade em torno dos compromissos assumidos no processo de pactuação regional, cujas condições se encontram bem além da governabilidade dos municípios pactuantes e, em parte, dos estados que assumem sua coordenação (MACHADO, 2009).

## *2) Regiões metropolitanas*

A Constituição Federal de 1988 retirou da União a iniciativa legal para criação das regiões metropolitanas e a devolveu aos legislativos estaduais, retornando aos municípios envolvidos o direito à sua organização. Em 2010, o Brasil detinha 38 regiões metropolitanas constituídas, envolvendo 444 municípios, onde residiam quase 90 milhões de habitantes, o que chegava próximo à metade da população brasileira (GARSON; RIBEIRO; RIBEIRO, 2010). Entretanto, assim como no caso da regionalização de políticas públicas, as formas organizacionais adotadas não têm se consolidado e difundido a ponto de institucionalizá-las enquanto mecanismos de coordenação federativa entre entes municipais que compõem aglomerações metropolitanas (MOURA; LIBARDI; BARION, 2006). Diferenças de condições demográficas e econômicas entre os municípios, incluindo seu impacto sobre as condições fiscais, fazem supor prioridades diversificadas, que dificultam a formação de uma identidade metropolitana ou simplesmente de projetos comuns entre municípios núcleo e os demais (GARSON, 2009). Ainda, a coordenação pode vir a ser dificultada quando há divergências político-partidárias expressivas entre os municípios de uma região, embora faltem evidências conclusivas nesse sentido na bibliografia relacionada ao tema. Nesse contexto, a distribuição de poder decisório sobre o que fazer e sobre os critérios para distribuição do ônus das ações conjuntas se torna objeto de

disputa, dificultando o desenvolvimento de mecanismos institucionais que possam favorecer a ação coletiva.

## **Conclusões: o federalismo importa para as políticas públicas?**

Este livro buscou oferecer uma contribuição sobre o significado de federalismo e sua relação com as políticas públicas, temas que não são recentes, mas que ganharam maior projeção a partir dos anos 1980, no âmbito da análise de políticas públicas a partir das instituições políticas (institucionalismo). No Brasil, os temas federalismo e políticas públicas, separados ou relacionados, ganharam projeção a partir da redemocratização, sendo que a formulação e a implementação de políticas sociais no contexto federativo brasileiro têm sido focos destacados dos estudos em políticas públicas no país.

O interesse dos estudiosos de políticas públicas no federalismo parece indicar ser esse último um aspecto relevante para a compreensão das primeiras, o que levaria a responder sim à questão que conduz estas conclusões: federalismo importa para as políticas públicas e por isso temos tantos estudos sobre essa relação. Mas pode-se e deve-se ir além nessa indagação: Por que importa? Como importa? Essas são questões que guiaram a elaboração deste volume e cujas respostas vale sintetizar neste momento final.

Se é consenso que o federalismo tem como característica-chave a existência de pelo menos dois níveis de governo, ditos autônomos, sobre o mesmo território e pessoas, ainda assim essa característica do sistema político não é algo simples de captar, porque em sua prática apresenta uma enorme variedade institucional à qual correspondem diferentes formatos de distribuição vertical de autoridade sob a descentralização territorial que lhe é peculiar. E essa variedade institucional não pode ser devidamente compreendida pelos institutos formalmente vinculados à organização constitucional do Estado de tipo federal, o que se pode denominar como federalismo formal. Exemplar são o Senado Federal, a divisão constitucional das competências entre níveis de governo e as

cortes supremas de justiça, que podem apresentar situações muito diversas nos países – federais e unitários – em termos de distribuição territorial do poder.

Há que se analisar, nos diferentes casos, como se combinam atributos institucionais que estabelecem os modos de participação das unidades constituintes na legislatura nacional, assim como os modos de exercício do seu poder autônomo e o funcionamento das cortes de justiça. Sob tais combinações, as unidades constituintes poderão ou não se configurar como polos capazes de estruturar as preferências dos legisladores nacionais em torno de interesses territoriais, assim como poderão dispor de maior ou menor autonomia para formular ou implementar políticas públicas, deterão ou não maior ou menor participação nas receitas e despesas públicas e terão cortes supremas de justiça mais ou menos sensíveis aos interesses subnacionais.

Desse modo, os efeitos do federalismo sobre as políticas públicas não são unidirecionais, dependendo de configurações institucionais específicas e das combinações dessas com outros elementos contextuais, como a existência de clivagens étnicas de base territorial, da presença ou não de elevados níveis de desigualdade de desenvolvimento entre as unidades constituintes da Federação, entre outros.

É possível, portanto, que sob determinadas configurações institucionais, ocorram de fato restrições de interesses territoriais à formulação, ao desenvolvimento ou mesmo aos resultados territorialmente uniformes de políticas públicas de abrangência nacional em países federativos. E essa discussão é particularmente válida quando o foco é sobre as políticas sociais universais e equitativas. Contudo, esse efeito não pode ser imputado a todas as federações, e os estudos empíricos têm apontado efeitos diversos do federalismo – positivos ou negativos – sobre as políticas públicas, indicando que federalismo importa de formas variadas a depender de sua conformação institucional, que não se restringe à sua conformação constitucional.

A descentralização territorial é categoria crucial para entender o federalismo, sendo o que o diferencia do Estado unitário, em maior

ou menor grau. O processo de descentralização territorial apresenta múltiplas dimensões – política, legislativa, administrativa e fiscal –, que podem variar independentemente uma da outra, gerando configurações que podem atribuir, ao governo central, prerrogativas de formulação e poderes de coordenação da implementação das políticas públicas pelos governos subnacionais, condições essas que favorecem o desenvolvimento de políticas sociais e redistributivas.

O federalismo brasileiro contemporâneo constitui um exemplo bem-sucedido nesse sentido. Nos primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988, os incrementos de receitas dos governos subnacionais (descentralização fiscal) e das suas responsabilidades na implementação das políticas públicas (descentralização administrativa) geraram um efeito centrífugo sobre a Federação, com ações superpostas ou vazios de atuação sob baixos níveis de coordenação federativa. Porém a manutenção de prerrogativas legislativas para regulamentação das responsabilidades compartilhadas entre níveis de governo (centralização legislativa) deu à União as condições para construir setorialmente os mecanismos de coordenação de políticas públicas. Determinações constitucionais ou legais sobre a alocação de despesas dos governos subnacionais, transferências intergovernamentais condicionadas e institucionalização de arenas federativas para pactuação da implementação das políticas estão incluídos, entre outros, nesse conjunto de mecanismos de coordenação.

Assim, concomitante a esse processo de rearranjo do federalismo brasileiro desde meados dos anos 1990, cresceu sobremaneira o interesse da comunidade acadêmica pelos seus efeitos estruturantes sobre as políticas públicas desenvolvidas no Brasil no período pós-redemocratização, constituindo atualmente uma das principais agendas de pesquisa no que se refere à gestão de políticas públicas.

A conclusão principal, portanto, é que o federalismo importa para as políticas públicas a partir de sua conformação institucional, mais ou menos centralizada. E a sugestão aqui é analisar a distribuição territorial do poder em termos políticos, legislativos, fiscais e administrativos e relacionar essa

distribuição aos efeitos esperados para as políticas públicas, que também são diversos. Políticas sociais universais e equitativas, por exemplo, tendem a ser favorecidas por federações que centralizam recursos legislativos e fiscais e induzem comportamentos subnacionais na oferta dessas políticas. Esse é o caso do Brasil em sua nova ordem constitucional. Mas isso não invalida outra conclusão, de que a experiência federativa brasileira apresenta problemas e desafios para as políticas públicas, no geral, e para as políticas sociais, no específico. Entre esses desafios tem-se, por exemplo, aspectos pouco equitativos do federalismo fiscal, o papel dos estados na dinâmica federal tripartite, a capacidade dos municípios na implementação de políticas públicas e tantos outros.

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 31-67, jun. 2005.
- ALMEIDA, Maria Hermínia T. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, 2005.
- \_\_\_\_\_. 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, p.17-37, 2007.
- ALVES, A. A.; MOREIRA, J. M. *O que é escolha pública*. Cascais: Principia, 2004.
- ARRETICHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.11, n.31, p. 44-66, 1996.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n.4, p. 23-31, 2001.
- \_\_\_\_\_. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- \_\_\_\_\_. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.
- \_\_\_\_\_. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. (Orgs.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 65-90, 2013.
- AXELROD, R.; KEOHANE, R. O. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. *World Politics*, v. 38, n. 1, p. 226-254, oct. 1985.

BAIÃO, Alexandre L. O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Dissertação* (mestrado) — Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BORGES, A. Eleições Presidenciais, Federalismo e Política Social. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio P. (Org.) *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

BORJA, J. Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. In: BORJA, J. et al. (Orgs.). *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*. Santiago: Flacso, 1987.

BORJA, J. et al. (Orgs.). *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*. Santiago: Flacso, 1987.

BOSSERT, Thomas; LARRAÑAGA, Osvaldo; RUIZ MEIR, Fernando. Decentralization of health systems in Latin America. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 8, n. 1-2, p. 84-92, 2000.

BOTHE, Michael. Federalismo: um conceito em transformação histórica. *O Federalismo na Alemanha*, Fundação Konrad Adenauer, n. 7, 1995.

BURGESS, Michael; GAGNON, Alain-G. (Eds.). *Comparative Federalism and Federation: competing traditions and future directions*, Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire, 1993.

BRASIL. *Constituição (1891)*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm). Acesso em: 02 jun. 2016.

Senado Federal. Receita da Federação: Congresso lidera soluções pelo pacto federativo. *Em Discussão! Revista de audiências públicas do Senado Federal*, ano 6, n. 26, set. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Emendas Constitucionais*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm). Acesso em: 02 jun. 2016a.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. *Portal da Legislação – Todas as Leis Complementares*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-complementares-1/todas-as-leis-complementares>. Acesso em: 02 jun. 2016b.

BROSE, M. Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? *Revista do Serviço Público*, Ano 53, n. 3, jul.-set. 2002.

BUCHANAN, J. The coase theorem and the theory of the State. In: BUCHANAN, J. M.; R. TOLLISON, D. (Orgs.). *The Public Choice II*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999.

CAMARGO, Aspásia. La Federación sometida: nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. In: CARMAGNANI, Marcello. (Coord.). *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil e Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

CARVALHO, José Murilo. Federalismo y centralización en el imperio brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, Marcello. (Coord.). *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil e Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

\_\_\_\_\_. El federalismo brasileño: perspectiva histórica. In: CHÁVEZ, Alicia Hernández. (Coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). *The World Factbook*. 2017. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2147rank.html>. Acesso em: 27/06/2017.

CHEIBUB, José; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009.

DAHL, Robert A. *Um prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

DOLHNKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.

DOWNS, A. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Brothers, 1957.

ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

\_\_\_\_\_. International and comparative federalism. *Political Science & Politics*, v. 26, n. 2, p. 190-195, 1993.

FALLETI, Tulia. A sequential Theory of Decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, v. 99, n. 3, p. 327-346, aug. 2005.

\_\_\_\_\_. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, Ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.

FAN, C. S.; LIN, C.; TREISMAN, D. Political decentralization and corruption: evidence from around the world. *Journal of Public Economics*, v. 93, n. 1, p. 14-34, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Revista Lua Nova*, v. 44, p. 81-106, 1998.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *World economic outlook database: april 2017: gaining momentum?* Washington: International Monetary Fund, 2007. Disponível em: <http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>. Acesso em: 14 jul. 2017.

FORUM OF FEDERATION. *Federal countries, s/d*. Disponível em: <http://www.forumfed.org/countries/>. Acesso em: 26 jun. 2017.

GARSON, S. Regiões metropolitanas – diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 435-451, jul./dez. 2009.

GARSON, S.; RIBEIRO, L. C.; RIBEIRO, M. G. Panorama atual das metrópoles brasileiras. In: MAGALHÃES, F. (Ed.). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. New York: Inter-American Development Bank, 2010.

GOMES, Sandra. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. *Brazilian Political Science Review (BPSR)*, v. 4, n. 2, p. 103-128, 2010.

GREER, Scott. L. How does decentralisation affect the welfare state? Territorial politics and the welfare State in the UK and US. *Journal of Social Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

HIERRO, Luis A.; ATIENZA, Pedro; PATIÑO, David. Inequality and progressiveness in the distribution of revenues of the states in federal countries: a comparative study. Working Paper 07-03, International Studies Program / Andrew Young School of policy studies, Georgia State University, 2007.

HOMEDES, Núria; UGALDE, Antonio. Why neoliberal health reforms have failed in Latin America. *Health Policy*, v. 71, n. 1, p. 83-96, 2005.

HONGBIN, Cai; TREISMAN, Daniel. Political decentralization and policy experimentation. *Quarterly Journal of Political Science*, v. 4, n. 1, p. 35-58, 2009. IMMERGUT, Ellen. M. *Health Politics: interests and institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 336 p.

INMAN, Robert P.; RUBINFELD, Daniel. L. The political economy of federalism. In: MILLER, Dennis C. (Ed.). *Perspectives on public choice: a handbook*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 73-105, 1997.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas Sociais: acompanhamento e análise. *Boletim de Políticas Sociais*, n. 23. Brasília: Ipea, 2015.

KELLY, Nathan J.; WITKO, Christopher. Federalism and american inequality. *The Journal of Politics*, v. 74, n. 2, p. 414-426, 2012.

KLATT, Hartmut. Bases conceptuales del federalismo y la descentralización. *Contribuciones*, Buenos Aires, n. 4, p. 10-12, out.-dez. 1993.

KRELL, Andreas J. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). *Revista de Informação Legislativa*, n. 144, p. 239-279, 1999.

KYRIACOU, A. P.; ROCA-SEGALÉS, O. Fiscal decentralization and the quality of government: evidence from panel data. *Revista de Economía Pública*, v. 189, n. 2, p. 131-156, 2009.

LEIRAS, M. Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. In: FALLETI, Tulia G.; GONZÁLEZ, L.; LADONE, M. (Orgs.). *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2012.

LESSMANN, Christian. Regional inequality and decentralization: an empirical analysis. *Environment and Planning A*, v. 44, n. 6, p. 1363-1388, 2012.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LIMONGI, Fernando. O federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco. (Org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ed. Ática, Vol. 1, p. 243-272, 1989.

\_\_\_\_\_. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben G.; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo M. (Orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, Anpocs, 2008.

LINHARES, P. T.; CUNHA, A. S.; FERREIRA, A. P. L. Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. In: LINHARES, Paulo de Tarso; MENDES, Constantino C.; LASSANCE, Antônio (Orgs.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: Ipea, p. 37-54, 2012.

LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R. *Rethinking decentralization in developing countries*. Sector studies series. Washington, D.C: The World Bank, 1998. MACHADO, José Angelo. Pacto de gestão na saúde: até onde esperar uma “regionalização solidária e cooperativa”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n. 71, p. 105-19, 2009.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 3, p.695-720, 2014.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério B.; COSIO, Fernando B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. *Texto para Discussão 40*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.

MENICUCCI, Telma M. G.; MACHADO, José Ângelo. Judicialization of health policy in the definition of access to public goods: individual rights versus collective rights. *Brazilian Political Science Review*, v. 4, n.1, p. 33-68, 2010.

MOURA, R.; LIBARDI, D.; BARION, M. I. Institucionalização de regiões metropolitanas: qual o sentido? *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 111, p. 129-143, 2006. NEIVA, Pedro; SOARES, Márcia. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 28, n. 81, 2013.

OATES, W. E. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, Pittsburgh, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S. E; CASTLES, F. G. (Eds.). *Federalism and the Welfare State: new world and european experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e União. *Revista Lua Nova*, n. 78, p. 223-250, 2009.

PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p.59-99 2014.

PASSOS, Daniel. Óbices levantados à intervenção judicial nas políticas públicas. In: PASSOS, Daniel. (Org.). *Intervenção judicial nas políticas públicas: o problema da legitimidade*. São Paulo: Saraiva, p. 71-107, 2014.

PETERSON, Paul. *The price of federalism*. Washington D. C: The Brookings Institution, 1995.

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

POCHMANN, Márcio. *Desigualdade e justiça tributária*. Brasília: Ipea, 2008.

POPELIER, Patricia. Federalism Disputes and the Behavior of Courts: Explaining Variation in Federal Courts’ Support for Centralization. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 47 (1), p. 27-48, 2017.

REBELLO, Maurício Michel. A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 54, p. 69-90, 2015.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Carga Tributária Bruta no Brasil 2014 – Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Brasília: Ministério da Fazenda, out. 2015.

- REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. 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, p. 301-362, 2004.
- REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romulado; SANTANA, Wagner. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, p. 71-88, 2010.
- RIKER, William. H. *Federalism: origin, operation and significance*. Boston: Little, Brown and Company, 1964.
- \_\_\_\_\_. Federalism. In: GREENSTEIN, Fred; POLSBY, Nelson (Orgs.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts: Addison-Wesley, v. 5, p. 93-172, 1975.
- ROCHA, C. A. V. Federalismo: dilemas de uma definição conceitual. *Civitas*, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 323-338, 2011.
- RODDEN, J. Comparative federalism and decentralization: on meaning and measurement. *Comparative Politics*, v. 36, n. 4, p. 481-500, 2004.
- SANTOS, Wanderley. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1986.
- SCHARPF, F. W. *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press, 1997.
- SCHIERA, Pierangelo. Verbete Estado Moderno. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Eds.). *Dicionário de Política*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 424-431, 1986.
- SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. *Republicanism e federalismo: um estudo da implantação da República Brasileira (1889-1902)*. Brasília: Senado Federal, 1978.
- SOARES, Márcia M. Formas de Estado: federalismo. *Manuscrito*. Belo Horizonte: UFMG/DGP, 2013.
- SOARES, Márcia M.; MACHADO, José A. Federalismo e políticas sociais na Argentina e no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 10, 2016, Belo Horizonte. *Anais Eletrônicos*. Belo Horizonte: ABCP, 2016.
- SOUZA, Celina. Reinventando o poder local. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n.3, 1996.
- \_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia e Política [online]*, n. 24, p. 105-121, 2005.
- \_\_\_\_\_. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, São Paulo, n. 65, p. 27-48, 2008.
- \_\_\_\_\_. Instituições e Mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio P. (Org.) *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*, Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 91-118, 2013.
- SPINK, P.; CLEMENTE, R.; KEPPKE, R. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 61-69, 1999.
- 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, p. 197-251 1999.
- SWANK, Duane. Political institutions and welfare state restructuring. In: PIERSON, Paul (Org.). *The new politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, p. 197-237, 2001.

- TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, oct. 1956.
- TOBAR, F. Conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e políticas públicas*, n. 5, p. 31-51, jun. 1991.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. 3. ed. São Paulo: Editora Itatiaia/Edusp, 1987.
- TREISMAN, Daniel. *Descentralization and quality of government*. Working Paper. Los Angeles: University of California, 2000.
- \_\_\_\_\_. *The architecture of government: rethinking political decentralization*. Cambridge: Forthcoming Cambridge University Press, oct. 2006a.
- \_\_\_\_\_. Fiscal decentralization, governance and economic performance: a reconsideration. *Economics and Politics*, v. 18, n. 2, p. 219-35, 2006b.
- TSEBELIS, G. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, Ipea, v. 27, n. 1, 1996.
- VOLDEN, C. Origin, operation and significance: the federalism of William H. Riker. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 34, n. 4, p. 89-107, 2004.
- WILDAVSKY, Aaron. Federalism means inequality: political geometry, political sociology and political culture. In: GOLEMBIEWSKI, Robert; WILDAVSKY, Aaron (Orgs.). *The costs of fedederalism*. New Brunswick: Transaction Books, p. 55-59, 1984.
- WILSON, R.; GAMKHAR, S. Cooperação e relações intergovernamentais nos governos locais: o caso dos Estados Unidos. *Cadernos Adenauer XII (2011)*, n. 4 – Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012.
- WINKLER, D. R. Fiscal decentralization and accountability in education: experiences in four countries. In: HANNAWAY, Jane; CARNOY, Martin (Orgs.). *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise?* San Francisco: Jossey-Bass Publishers, p. 102-134, 1993.