

Capítulo 2 - Texto de referência

Federalismo e políticas sociais

O Brasil é uma república federativa, ou seja, é formado por unidades (estados e municípios) que são autônomas em relação ao poder central (União) e que podem legislar, tomar decisões políticas e administrativas, criar e implementar políticas públicas próprias, dentre outras ações que não estejam contra o que está estabelecido constitucionalmente. Portanto, a federação brasileira é formada por três níveis de governo – 26 estados, o Distrito Federal e 5569 municípios – que possuem poder político sobre o mesmo território e as mesmas pessoas, ou seja, é uma combinação da diversidade das partes e da unidade do todo.

Os países federados, nos quais o poder político é distribuído entre as unidades que o constituem, são em menor número no mundo e, dentre eles estão Estados Unidos da América, Índia e Alemanha. Já nos países unitários, que é o tipo mais comum, o poder político está concentrado no governo central e as demais unidades territoriais não têm autonomia, estando a ele subordinadas, como é o caso do Chile, da Itália e do Japão. Há, ainda, as confederações, que são constituídas por unidades soberanas que se unem em torno de objetivos comuns e, diferentemente dos países federados, cada unidade pode se retirar desta união, como é a União Europeia.

E qual a importância de se refletir sobre a organização federativa do país quando se trata de políticas sociais? A Constituição Federal brasileira afirma que os direitos sociais são iguais para todos, não importa em qual unidade da federação a pessoa resida. Portanto, as políticas sociais devem ser implementadas em todo o território nacional, garantindo esses direitos. E como fazer isso numa federação, na qual os entes subnacionais têm autonomia político-administrativa e legislações próprias? Alguns fatores contribuem para essa unidade, como a formulação de leis nacionais pelo Congresso que regulam as políticas, a atribuição de responsabilidades e competências aos entes federados, a existência de burocracias que formulam e implementam as políticas sociais de forma

coordenada, a existência de mecanismos que propiciam a negociação e a pactuação entre as unidades federativas, dentre outros.

Estudos mostram que a organização federativa de um país não é um obstáculo à universalização e à redistribuição, próprias de políticas sociais. O Brasil, por exemplo, tem demonstrado que a descentralização fiscal e administrativa, que implica em responsabilidades dos entes subnacionais pela implementação de políticas sociais, não impede os avanços de políticas universais e redistributivas, como a saúde e a educação, quando comparado a países unitários da América Latina. Como exemplos tem-se a ampliação da cobertura vacinal e do acompanhamento pré-natal que aumentou o número de nascidos vivos e reduziu a mortalidade infantil nas regiões, aproximando-as. Por exemplo, a região nordeste superou a Sudeste na cobertura vacinal entre 2000 e 2010, assim como a mortalidade infantil ficou equalizada entre as regiões. Na educação, tem-se a redução do analfabetismo e o aumento da proporção de jovens entre 10 e 14 anos frequentando a escola, o que reduziu significativamente as desigualdades regionais.

Esses resultados brasileiros podem ser explicados por alguns fatores. Um primeiro é a própria Constituição Federal, que uniformizou padrões administrativos e fiscais para a administração pública para os três níveis de governo. Além disso, as legislações que instituem as políticas sociais estabelecem as obrigações e prerrogativas de cada ente federado, que compartilham responsabilidades nas ofertas. Também foi importante a atuação dos legisladores nacionais que colocaram preferências nacionais acima das regionais e da burocracia do nível federal, que construiu mecanismos de coordenação nas políticas sociais que possibilitaram convergir escolhas com estados e municípios.

Portanto, os principais mecanismos de coordenação, no caso do Brasil, são: (a) a coerção constitucional e legal, expressa em comandos obrigatórios que obrigam a União, os estados e os municípios a responsabilidades e obrigações com políticas públicas; (b) a indução por meio de transferências condicionadas de recursos federais aos estados e municípios estabelecendo condições que devem ser cumpridas pelos entes subnacionais; (c) a pactuação em arenas federativas, como as Comissões Intergestores Tripartite, nas quais são estabelecidos compromissos acerca de responsabilidades e critérios para distribuição de recursos e responsabilidades.

Todas essas condições foram favoráveis para a articulação das políticas sociais brasileiras, que têm sido implementadas por meio de processos de descentralização, que tanto podem ser *regulados* e supervisionados pela União, o que reduz a autonomia decisória de estados e municípios, quanto *não regulados*, em que os governos subnacionais assumem as funções de formulação e implementação das políticas públicas.

Esse conjunto de medidas, associados à valorização do salário mínimo, políticas de transferência de renda e políticas tributárias voltadas aos mais ricos reduziram de forma importante as desigualdades econômicas e regionais. No entanto, esses avanços não estão garantidos. Medidas como a Emenda Constitucional nº. 95/2016¹ e o desmonte de políticas sociais que dela decorreram durante os governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro, assim como as medidas descoordenadas de enfrentamento à pandemia de covid-19, mostram incertezas quanto à consolidação desse processo de cooperação presente no federalismo brasileiro. Mudanças como essas podem comprometer de forma significativa as conquistas expressas na Constituição Federal de 1988, bem como a redução das desigualdades que vinha sendo observada e, com isso, alterar os resultados positivos que vinham sendo alcançados na garantia de direitos sociais.

Fonte: MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e relações intergovernamentais: mais autonomia ou mais coordenação?* In: SÁTYRO, Natália G. D.; CUNHA, Eleonora S. M. (org.). **Descomplicando Políticas Sociais no Brasil:** a Constituição Federal de 1988 e a estrutura de proteção social brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG : Fino Traço, 2023. (p.40-58).

¹ A Emenda Constitucional 95/2016, que estabelecia o teto de gastos com políticas sociais por 20 anos, foi revogada e substituída pela Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu o novo regime fiscal, que altera a forma de planejar receitas e despesas.