Políticas Públicas

FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

IGEPP ONLINE

Estados Unitários➔organização política sem divisões internas, com governo único.

➔O governo é organizado de maneira que apenas um nível é soberano: o nacional.

O outro nível - as administrações locais, como regra - não possui autonomia política, jurídica, nem administrativa.

As demandas de políticas públicas dirigem-se diretamente à instância governamental única.

Estado Federativo➔ consiste no Estado soberano, formado pela união de uma pluralidade de estados-membros.

➔Existem dois ou três níveis autônomos e efetivos de governo, e não apenas um governo e instâncias administrativas subordinadas.

➔Cada nível é um sistema político completo➔ tem os três poderes

BRASIL: Município tem Poder Executivo e Legislativo, mas não Judiciário.

A União dispõe de tribunais superiores cuja jurisdição se estende aos estados-membros.
➔ e de uma corte de justiça federal (STF) que arbitra os litígios entre a União e os estados-membros e destes entre si, de maneira a operar o equilíbrio da ordem federativa.
Os estados-membros possuem seus próprios tribunais de justiça.

PRINCÍPIOS DO FEDERALISMO

1-Autonomia: cada ente federativo possui capacidade de auto-organização (poder constituinte), autogoverno (legitimidade própria) e auto-administração.

2-Participação: A relação política entre os estados-membros e a União se dá através da representação parlamentar.

➔Os estados-membros tomam parte ativa no processo de elaboração da norma política que rege toda a organização federal, intervêm diretamente nas deliberações em conjunto, e são partes tanto na criação como no exercício da substância mesma da soberania.

BRASIL ➔O Senado Federal constitui a câmara representativa dos Estados, na qualidade de elementos constitutivos da União.

3-Pluralidade ou Diversidade: as partes têm o direito de manter suas identidades e características próprias dentro dos limites pactuados para o todo.

Políticas Públicas

FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

Federalismo Fiscal➔ são as relações de distribuição das receitas e das atribuições no regime federativo:

➔o sistema tributário é estruturado de forma a repartir as receitas públicas entre as várias instâncias governamentais, para que tenham condições de cumprir as atribuições que lhe são próprias

➔É por meio da repartição de receitas que os governos subnacionais exercem sua autonomia política na execução dos encargos públicos.

➔A repartição de receitas é determinada pela política fiscal do sistema federativo.➔ Pode ser efetuada de duas formas: pela repartição das fontes de arrecadação; e pela repartição do produto de arrecadação.

FEDERALISMO FISCAL➔ é a espinha dorsal do sistema federativo, em qualquer de suas versões ➔são as competências tributárias de cada ente da federação ➔ a maneira como são gerados e distribuídos entre as esferas de governo os recursos fiscais e parafiscais(*), que definem, em boa medida, as características próprias dos diferentes arranjos federativos.

(*) http://jus.com.br/artigos/1420/contribuicoes-parafiscais

BRASIL➔ Sistema federativo trino, simétrico ➔ Mas a Federação é muito assimétrica

BRASIL➔ Todos os entes (União, Estados e Municípios) tem direito de tributar.

➔ Mas o sistema federativo fiscal brasileiro é considerado rígido porque suas diretrizes normativas estão previstas no texto constitucional e só podem ser alteradas por meio de emenda à Constituição➔ requerem maioria de 3/5.

Federação assimétrica➔ a arrecadação de tributos é muito desigual no plano horizontal (os Estados comparados entre si e entre os municípios comparados entre si)
➔ A desigualdade é compensada por um sistema de transferências fiscais constitucionais obrigatórias, que podem ser gastas de modo bastante autônomo pelos governos subnacionais.

Autonomia política e fiscal➔ Estados e municípios podem ter agendas próprias de políticas públicas, independentes da União

PORÉM➔ Desigualdades são obstáculo à definição de competências exclusivas entre níveis de governo para as ações sociais.

BRASIL➔ Até 2023 havia cinco principais impostos que correspondiam a 70% da arrecadação total ➔ quatro eram arrecadados pela União: Contribuição Previdenciária, Imposto de Renda, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social(Cofins) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

➔ O quinto imposto mais importante era arrecadado pelos Estados: o ICMS

Com a reforma tributária de 2023 cinco tributos foram unificados em uma cobrança única➔ ICMS, IPI, Cofins, PIS e ISS que será dividida segundo um modelo dual:
➔CBS – Contribuição sobre Bens e Serviços, ao nível federal
➔IBS – Imposto sobre Bens e Serviços, ao nível dos Estados e Municípios

O CBS e o IBS serão tributos do tipo Imposto sobre Valor Agregado, que acaba com o efeito cascata.
A Contribuição Previdenciária e o Imposto de Renda permanecerão com a União.

A reforma será implementada gradualment4e entre os anos de 2026 e 2033.

Políticas Públicas

FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

Prof. José Afonso Silva: ***"Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. (...) são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções."***

É através de suas competências que os entes federativos podem exercer sua autonomia: sua capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração.

A repartição de competências pode ser alterada desde que a alteração NÃO resulte na perda de autonomia, ou de capacidades, do ente federativo.

(Exemplo: não é possível retirar dos estados e municípios o seu poder de tributar, que é uma das garantias de sua autonomia em relação à União).

BRASIL➔ Características da Distribuição de Competências

➔Detalhamento constitucional das competências
➔União➔ maior e mais importante leque de competências exclusivas
➔Estados➔ competência residual ➔poder de complementar o que estiver em aberto dentro dos limites da CF-88

A competência comum, concorrente, cumulativa ou paralela é típica da repartição de competências do moderno federalismo cooperativo: nela distribuem-se competências administrativas a todos os entes federativos para que as exerçam sem preponderância de um ente sobre o outro, ou seja, sem hierarquia.

➔Desse modo, a atuação de um ente federativo não depende da atuação de outro, e, da mesma forma, a atuação de um ente federativo não afasta a possibilidade de atuação de outro. (CF, art. 23).

Competências concorrentes (compartilhadas ou comuns) ➔CF,Artigo 23

Saúde e assistência pública
Assistência aos portadores de deficiências
Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos
Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais
Cultura, educação e ciência
Preservação de florestas, flora e fauna
Agropecuária e abastecimento alimentar
Habitação e saneamento
Combate à pobreza e marginalização social
Exploração de recursos hídricos e minerais
Segurança de trânsito
Políticas para pequenas empresas
Turismo e lazer

Descentralização política da federação

➔Relações verticais formalmente independentes ➔ as garantias constitucionais permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social

➔ Todo ente federativo está constitucionalmente autorizado a implementar políticas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento

➔Nenhum ente federativo está constitucionalmente obrigado a implementar políticas nessas áreas

Responsabilidade pela gestão de políticas sociais tornou-se elemento da barganha federativa➔ pobreza: enorme população-alvo dos programas sociais.

Oportunismo➔ Nas situações onde os custos políticos e/ou financeiros da gestão de uma política são muito elevados, a barganha federativa consiste em atribuir a responsabilidade a outro nível de governo.

BRASIL➔Modelos de arranjo federativo nas políticas sociais:

Modelo 1: formulação federal, implementação local e recursos partilhados➔ atenção básica da saúde, educação fundamental, segurança alimentar e nutrição

Modelo 2:formulação federal, gestão compartilhada, financiamento majoritariamente federal➔ assistência social aos grupos vulneráveis: idosos, indígenas, etc.

Modelo 3:formulação e financiamento federal, com participação local de pouca responsabilidade ➔Bolsa Família

Modelo 4: Governo Federal concentra autoridade➔ assume todos os papéis➔ formulador, principal financiador, normatizador e coordenador das relações intergovernamentais ➔ BPC e aposentadoria rural

Políticas Públicas

FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

A temática da descentralização ganhou força nos últimos 30 anos em todo o mundo
➔ A adoção do Estado federativo é a variável que tem maior impacto na descentralização.

Anos 1980➔ Redemocratização brasileira➔ discurso associava democracia-federalismo-descentralização

➔lideranças municipalistas associavam a descentralização à democracia➔Interesse em fortalecer os governos subnacionais e, alguns, democratizar o plano local.

➔surgiram novos atores:conselheiros em políticas públicas e líderes políticos que não tinham acesso real à competição pelo poder ➔ houve o crescimento das alternativas políticas voltadas para a mudança

➔formas inovadoras de gestão, como o orçamento participativo

Vantagens da descentralização ➔ produção de círculos virtuosos para a gestão da política social

(i) a otimização da utilização de recursos pela eliminação de atividades-meio;

(ii) estímulo à maior efetividade das políticas, ao transferir para a ponta do sistema a responsabilidade pela definição das prioridades a serem atendidas; e

(iii) a possibilidade de a população local acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos e a prestação dos serviços, tornando o processo mais transparente

Virtudes e vícios da descentralização brasileira

(a) defesa da maior participação na gestão das políticas públicas e de maior destinação de recursos aos governos locais, contrapondo-se à centralização empreendida no período autoritário

➔mecanismo encontrado pelos gestores municipais para a manutenção do seu poder político, decorrendo daí a priorização da negociação direta da União com os municípios, burlando a instância de poder estadual

(b) a ênfase no princípio da subsidiariedade ➔distribuição da responsabilidade pela execução das políticas às esferas locais, mais próximas do cidadão consideradas as mais apropriadas para atendê-lo.

➔algumas políticas passaram a ser negociadas em "balcões de negócios"➔ganhou espaço a barganha política para fortalecer o bloco governista no nível federal, diminuindo o poder de governantes oposicionistas nas esferas estaduais, privando-os de recursos

Políticas Públicas

FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

DESCENTRALIZAÇÃO NO "NOVO FEDERALISMO" BRASILEIRO:

➔dois problemas

1-Um amplo processo de descentralização, em termos financeiros e políticos, sem sustentação na capacidade administrativa.

2-A criação de um modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente estadualista➔ tem afinidade com a descentralização: reforçar os governos subnacionais, obtendo uma autonomia inédita.

Municipalismo autárquico

➔ Cada qual defende seu município como uma unidade legítima e separada das demais, sem perceber os problemas comuns em termos "micro" e macrorregionais.

➔ Incentivo à "prefeiturização" ➔ os prefeitos se tornam os principais atores do jogo local e intergovernamental.

➔ Desestímulo a uma visão cooperativa ➔ municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, lutam predatoriamente por investimentos privados (guerra fiscal) e muitas vezes repassam custos aos outros entes

Descentralização marcada pela intensa metropolização do país➔ problemas sociais se agigantaram
➔A estrutura financeira e político-jurídica instituída pela Constituição de 1988 não favorece a solução desse problema ➔ Prevaleceu o municipalismo em detrimento das formas compartilhadas de gestão territorial.

Descentralização convive com sobrevivência de resquícios culturais e políticos anti-republicanos no plano local➔ permanência de oligarquias e/ou de comportamentos oligárquicos

Indefinição das competências dos Estados e da maneira como se relacionariam com os outros níveis de governo➔ Governadores adotaram uma posição "flexível"➔ quando as políticas tinham financiamento da União, eles procuravam participar; caso contrário, eximiam-se de atuar ou repassavam as atribuições para os governos locais.

Grande parcela dos encargos foi assumida pelos municípios➔de modo desorganizado na maioria das políticas - a exceção foi a área de saúde.

Até 1995➔ Inflação crônica➔ tornava mais instável o repasse de recursos, dificultando uma assunção programada das atribuições por parte dos governos locais.

Governos estaduais e municipais reagem➔ inverte-se a lógica➔ a descentralização passou a depender da adesão dos níveis de governo estadual e municipal.

Abrucio➔O principal problema da descentralização ao longo da redemocratização foi o federalismo compartimentalizado, em que cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada.

DESAFIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

(i) as enormes desigualdades entre estados e municípios, tanto em termos das suas necessidades quanto dos recursos fiscais disponíveis para atendê-las, restando o papel estratégico do governo federal para tentar compensar essas diferenças;

(ii) sistemas municipais de políticas sociais com pouca ou nenhuma articulação regional, levando a ineficiências diversas;

(iii) a escassez de canais efetivos de participação na formulação de políticas nos governos subnacionais – a estrutura de Conselhos precisa ter mais efetividade

DESAFIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

iv) faltam mecanismos de avaliação e monitoramento dos programas, que dariam visibilidade aos resultados alcançados;

(v) federalismo predatório➔ precisa mudar o comportamento das instituições e dos atores políticos, tornando o federalismo brasileiro mais cooperativo e menos competitivo – pois *"A cooperação concreta entre os entes federados, que estabeleceria o grau de complementariedade necessário para fortificar o sistema federativo, deixou muito a desejar"*

ABRUCIO➔Essencial➔ coordenação intergovernamental: formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações.

Políticas Públicas

FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

Meios de realização da coordenação federativa:

- ➔ regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas definição de competências no terreno das políticas públicas,;

- ➔ fóruns federativos, com a participação dos próprios entes como os senadores em geral ou quem eles possam acionar na defesa de seus direitos, como as cortes constitucionais.

- ➔ construção de uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental

- ➔ forma de funcionamento das instituições representativas, tais como os partidos e o Parlamento, pode favorecer certos resultados intergovernamentais (ARRETCHE, 2004).

O governo federal também pode ter um papel coordenador e/ou indutor.

MAS HÁ RESTRIÇÕES➔A atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo(autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos)

É preciso que haja processos decisórios com participação das esferas de poder e estabelecer redes federativas (ABRUCIO & SOARES, 2001) e não hierarquias centralizadoras.

CELINA SOUZA: QUEM COORDENA?

Na implementação das políticas públicas, está faltando o papel dos Estados, que poderiam substituir a União no papel de coordenação dessas políticas.

Os Estados deveriam tomar a frente porque capacidade da União está no limite ➔ vai chegar a um ponto que o Governo federal não conseguirá mais coordenar numa escala tão grande.
➔Mas o Governo federal não dá espaço para os Estados atuarem

Os Estados não sabem muito bem qual é o seu papel, têm sérias restrições do ponto de vista de recursos públicos e têm que alocar 13% de toda a receita líquida corrente ao pagamento da negociação da dívida com a União.

Não construíram capacidade para coordenar as políticas.

SISTEMAS DE PROGRAMAS NACIONAIS NO BRASIL

Consistem em conjuntos estruturados de políticas, ações, normas legais e recursos destinados a atender às demandas de determinadas áreas de políticas públicas em todo o território nacional.

Esses sistemas são implementados por meio de arranjos cooperativos entre os diferentes níveis de governo e, muitas vezes, com a participação do setor privado e da sociedade civil.

Os mais importantes sistemas de programas nacionais são:

SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE – SUS

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO - SINE

SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL - SUSP

SISTEMA NACIONAL DE CULTURA - SNC