

# Federalização de políticas públicas no Brasil: papel das regras e do contexto \*

*Celina Souza* \*\*

---

**S**ISTEMAS democráticos em países federais como os nossos são regidos por constituições e a tarefa de escrever ou mudar as constituições e de interpretá-las e implementá-las exige grandes negociações políticas para firmar acordos e administrar conflitos. E mais, é uma tarefa regida por grandes incertezas. No entanto, argumenta-se que atores racionais tendem a evitar escolhas difíceis. Se isso é verdade, por que tantas constituições foram escritas ou reescritas nas últimas décadas e por que muitas optaram pelo fortalecimento do federalismo ou adotaram um sistema semi-federal?

Minha tentativa de discutir essas questões será ilustrada com a experiência brasileira recente, de escrever uma constituição em 1988, como parte do processo de redemocratização, e de reescrevê-la ativamente ao longo dos últimos anos.

Rever a constituição de 1988 significou reformulações institucionais profundas que afetaram, principalmente, as políticas públicas. A maioria

---

\* Palestra proferida na cidade de Córdoba, em 19 de junho de 2009, na VII Jornadas de Agenda Regional: Federalismo Político e Federalismo Fiscal. Las Relaciones Intergubernamentales em Perspectiva Comparada.

\*\* Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia – Brasil.

---

Código de referato: SP.92.XVII/10.

*STUDIA POLITICÆ*



Número 17 ~ otoño 2009

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,  
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

dessas reformas resultou na federalização das políticas públicas, afetando também, o papel dos entes federados e ultrapassando, portanto, o âmbito da produção de políticas.

Falar de políticas públicas no Brasil significa falar da Constituição de 1988 e de suas, até agora, 62 emendas, das quais 39, ou seja, mais da metade, trataram de políticas públicas. Dessas, a grande maioria, 35 %, promoveu mudanças na política fiscal, seguida de mudanças no modelo macroeconômico (13 %) e na política social (6 %).

Estamos abordando um tema —o das mudanças institucionais— sobre o qual muitos afirmam a inexistência de uma teoria capaz de gerar hipóteses sobre por que mudam as instituições, embora isso não elimine a possibilidade de que mudanças sejam incorporadas às teorias sobre desenho institucional através de tipologias que buscam explicar suas causas. Tomo a tipologia desenvolvida por Robert Goodin, em livro publicado em 1998, que, por sua vez, foi inspirada em trabalho anterior de Jon Elster, para discutir as causas das mudanças institucionais no Brasil. Goodin classifica as mudanças como decorrentes de acidente (contingência), evolução (mudanças aleatórias, mas limitadas por mecanismos que selecionam aquelas com melhor capacidade de adaptação) e intenção (intervenção intencional de um indivíduo ou de grupos organizados).

Apesar das controvérsias sobre a causalidade das mudanças institucionais, existe consenso na literatura sobre alguns pontos. O primeiro é que mudanças institucionais raramente decorrem de apenas uma causa, embora uma prevaleça sobre as demais. O segundo é que mudanças institucionais são processos incrementais realizados através de interações estratégicas. O terceiro é que o presente é marcado pelo passado, restringindo as ações no presente e as escolhas futuras.

Nesta apresentação, tentarei responder três questões: 1) Por que as políticas públicas foram o principal foco das reformas constitucionais; 2) como essas reformas foram possíveis e 3) por que elas resultaram na federalização das políticas públicas.

Vou buscar responder essas questões a partir de duas chaves analíticas: uma chave institucional e uma chave de causalidade. A chave institucional assume que as regras da Constituição de 1988 refletem as incertezas dos constituintes sobre políticas públicas e, conseqüentemente, sobre o papel dos entes federados naquele “momento crítico”. Essas incertezas tiveram duas conseqüências: (a) os requisitos para emendas à constituição são relativamente fáceis de serem cumpridos; e (b) com a ampliação da competência privativa da União para legislar, os constituintes delegaram ao

Legislativo e ao Executivo federais a determinação das preferências sociais futuras e a tarefa de tornar efetivos os direitos sociais constitucionalizados em 1988.

A segunda chave remete à causalidade das mudanças, ou seja, a constitucionalização de inúmeras políticas foi seguida de mudanças no contexto macroeconômico e político doméstico e internacional. Essas mudanças permitiram o redesenho do sistema tributário e da política de gastos públicos mais próximos do paradigma da globalização, assim como a transformação de alguns direitos sociais em políticas e ações.

O argumento que vou desenvolver é que a re-fundação da democracia no Brasil, da qual saiu a Constituição de 1988, resultou do momento político marcado pelo objetivo de tornar crível e de legitimar o novo sistema democrático, dado que a Constituição foi desenhada antes do fim da transição. Por essa razão, os constituintes fizeram três opções. A primeira foi tornar as regras de “emendamento” da Constituição relativamente fáceis de serem cumpridas. Isso porque o índice de dificuldade determinado pela Constituição de 1988 para sua reforma é baixo comparativamente a outros países federais. Paradoxalmente, esse índice é mais baixo do que o da Constituição brasileira do regime autoritário.

A segunda opção dos constituintes foi aumentar a constitucionalização de muitas políticas. A terceira foi aumentar o número de matérias de competência legislativa privativa da União.

Essas decisões, que são a base da chave analítica institucional, aliadas à mudança no contexto macroeconômico e político a partir dos anos 90, base da chave analítica da causalidade, tornaram possível a reforma de várias políticas públicas.

No entanto, a onda reformista não afetou toda a Constituição e não por acaso das 62 emendas constitucionais, apenas duas (duração do mandato dos ocupantes de cargos do Executivo e reeleição para o Executivo) mudaram as regras iniciais aplicáveis ao sistema político. Já o desenho das políticas públicas caminhou na direção oposta à da estabilidade. Das 39 emendas sobre políticas públicas, 16 têm vigência datada. Importante ressaltar que nenhuma das emendas que mudaram o modelo macroeconômico, ou seja, quebraram monopólios estatais e permitiram a participação do capital privado nacional e estrangeiro em atividades e serviços, foram por tempo determinado. Mas considerando apenas as políticas fiscal e social, que foram 27, mais da metade, ou seja, 59 % têm vigência datada, total ou parcialmente.

Feita essa introdução, passo ao tema da palestra.

Os constituintes de 1988 optaram por dois métodos como forma para reformar a Constituição: revisão legislativa e emendas. O primeiro exigia apenas maioria absoluta, teve prazo determinado, o ano de 1994, e foi previsto na própria constituição. Dessa revisão foram aprovadas apenas seis emendas, o que mostra que ainda não existiam condições políticas para reformas mais profundas e que as incertezas continuavam. O segundo método —emendas à constituição— requer quórum qualificado (três quintos em duas votações nominais nas duas casas legislativas), através do qual 56 mudanças foram aprovadas até hoje.

Os constituintes de 1988 também promoveram uma inovação: a inclusão de um capítulo sobre direitos sociais, inexistente nas constituições anteriores.<sup>1</sup> No entanto, isso não torna a Constituição brasileira peculiar. Como sabemos, muitas constituições e/ou cortes constitucionais reconhecem hoje direitos sociais.

Os constituintes também mantiveram a tendência das constituições anteriores de inserir no corpo da constituição um amplo leque de políticas públicas.

Se a constitucionalização de direitos coletivos, individuais e sociais não é peculiar ao Brasil, a constitucionalização dos detalhes das políticas públicas não é usual nos demais países. A Constituição argentina de 1994, por exemplo, seguiu a técnica constitucional clássica, de definir princípios, direitos e regras sobre o funcionamento das instituições do Estado.

Passo agora a tentar responder às questões que formulei.

Vários trabalhos mostram evidências sobre a força da coalizão das esferas subnacionais no início da redemocratização e na constituinte. Se as esferas subnacionais saíram política e financeiramente fortalecidas na redemocratização, por que foi possível reformar o que havia sido alcançado? Meu argumento é que a lógica que regeu a distribuição de competências entre os entes constitutivos da federação durante o processo constituinte foi paradoxal. Por um lado, os constituintes decidiram reduzir os recursos financeiros federais vis-à-vis os outros dois níveis de governo, ao tempo em que aumentaram o número de setores, regiões e programas que seriam, total ou parcialmente, financiados por receitas federais. Por outro lado, os constituintes aumentaram as competências legislativas e de jurisdição da União, tornando privativa a capacidade de legislar sobre inúmeras políticas.

---

<sup>1</sup> São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (art. 6º).

Isso significa que os constituintes delegaram à União (Executivo e Legislativo) a determinação das preferências futuras sobre políticas públicas. Nesse caso, competência privativa significa a capacidade de definir seu desenho, sua forma de implementação, o formato da ação e da gestão pública, as fontes de financiamento e os mecanismos de acompanhamento e controle. E a União exerceu, de fato, essa competência normativa.

Pergunto, agora, por que, dos nove direitos sociais constitucionalizados, apenas quatro foram regulamentados e desses quatro, dois passaram a ser implementados exclusivamente pelas esferas subnacionais? Em dois desses direitos —previdência e assistência social— o papel dos entes federados é nulo (previdência) ou limitado (assistência social). Os outros dois direitos —saúde básica e educação fundamental— foram desenhados a partir dos princípios da universalização, descentralização e participação.

A resposta sobre por que esses dois direitos adquiriram prevalência sobre os demais pode ser encontrada na tipologia sobre mudanças institucionais às quais me referi, ou seja, colocar em prática esses dois direitos resultou da sua melhor capacidade de adaptação. Em um país de dimensão continental e onde a rede de prestação desses serviços já estava instalada e distribuída territorialmente, era de se esperar que sua implementação tivesse maior possibilidade de sucesso do que outros direitos sociais constitucionalizados, tais como o direito à moradia. Era possível prever, também, que estados e municípios pudessem se adaptar à prestação desses serviços mais rápida e facilmente, uma vez que todos já tinham alguma experiência na prestação de parte desses serviços. Esse argumento complementa, de alguma forma, o de Tulia Faleti, que credita as reformas da política de saúde à penetração no aparelho do estado de uma elite burocrática reformista.

Até aqui procurei demonstrar a importância das regras como facilitadoras das mudanças nas políticas públicas. No entanto, se as regras tiveram papel importante na produção das emendas, elas não explicam sozinhas por que as reformas seguiram uma direção e não outra. As emendas alteraram regras de políticas (fiscal, macroeconômica e social) que demonstravam maior capacidade de adaptação a uma nova conjuntura doméstica e internacional. Elas não ocorreram por acidente nem foram resultado do tipo de liderança do chefe do Executivo. Alguns analistas, tais como David Samuels, Scott Mainwaring e Alfred Stepan creditam as reformas à capacidade de liderança do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que, segundo eles, foi capaz de contornar as restrições impostas pelo sistema político, entre elas o presidencialismo, o voto proporcional em lista aberta e o sistema federativo, o qual eles e muitos vêem como pontos de veto das reformas e da governabilidade no Brasil.

Se a liderança pessoal pode, algumas vezes, exercer força extraordinária sobre processos políticos, mudanças nas políticas públicas também ocorreram no governo do presidente Lula, que, do ponto de vista da liderança e do tamanho da coalizão de governo, pouco se assemelha ao de seu antecessor. Se no mandato do Presidente Lula foram, até agora, aprovadas menor número de reformas do que no do Presidente FHC, isso parece indicar que as reformas durante o mandato do presidente Fernando Henrique responderam à demanda do redesenho do modelo macroeconômico e das políticas fiscal e social. Ou seja, a agenda reformista voltada para adaptar o Brasil ao paradigma global e transformar alguns direitos sociais em políticas e ações, já foi alcançada, embora, as que mudaram as políticas fiscal e social tenham que voltar periodicamente ao debate nacional e a nova decisão do Executivo e do Legislativo federais.

A segunda pergunta busca entender por que foi possível a federalização das políticas públicas e o que abre a oportunidade para discutir se o Brasil passou a ter um sistema federal mais centralizado.

O que os dados mostram é a existência de movimentos de fluxos e refluxos tanto na partilha de recursos financeiros como nos recursos de poder à disposição dos governos subnacionais. Se, no início dos anos 90 os recursos financeiros e a autonomia de gasto dos governos subnacionais foram reduzidos, com a estabilidade monetária o governo federal começou a flexibilizar a redução relativa dos recursos para as esferas subnacionais.

No que se refere às relações intergovernamentais, os recursos de poder de cada esfera de governo, ou suas jurisdições sobre políticas públicas, sempre foram matéria constitucional no Brasil e seu detalhamento foi aumentando a cada uma das sete constituições brasileiras, o que não é usual dado que a definição de autoridade sobre políticas públicas raramente é matéria constitucional, inclusive nos países federais.

As mudanças nas relações intergovernamentais promovidas pelas reformas nas políticas públicas caminharam no sentido de tornar efetivo o princípio constitucional da descentralização da saúde, estendendo-a à política de educação básica. Quanto a esse ponto, não existem dúvidas sobre o papel indutor da esfera nacional (Executivo e Congresso) para a implementação dos princípios constitucionais aplicáveis às políticas sociais, transformando alguns direitos em políticas e ações. Isso não significa, todavia, que os governos subnacionais tornaram-se meros reprodutores da política federal, como mostram os resultados de dois *surveys*, um na cidade de Salvador e outro na de São Paulo.

Para finalizar: fatores institucionais e não-institucionais explicam a alta ocorrência de mudanças nas políticas públicas, as quais ocorreram, prin-

cialmente, por emendas constitucionais. Se os fatores institucionais são importantes, os de conjuntura também o são. O que quis demonstrar é que não apenas as regras, como afirma grande parte da literatura, mas também mudanças de contexto/conjuntura explicam mudanças substantivas nas políticas públicas como as que ocorreram no Brasil. Assim, o contexto político e macroeconômico teve, no caso do Brasil, importância possivelmente equivalente à das regras.

Ademais, as regras sozinhas não explicam por que as reformas seguiram em uma rota e não em outra. Ou seja, no caso da política de restrição de gastos e de redução de recursos para as esferas subnacionais, as regras não explicam por que ela foi rigorosa no início e flexibilizada depois. Não explicam também por que alguns direitos sociais foram objeto de detalhamento constitucional e outros não. Assim, a mudança de rota das políticas públicas pode ser creditada tanto às regras e às conjunturas macroeconômica e da política internacional e doméstica, mas também à existência de políticas anteriores de saúde e educação, as quais foram selecionadas por ter maior capacidade de adaptação do que os demais direitos sociais.

Sintetizo agora as duas principais conclusões desta apresentação. Sobre o tema da mudança institucional, ao desenharem uma constituição que refletia a agenda política e macroeconômica do país na fase da redemocratização, os constituintes brasileiros “desataram as mãos” dos futuros parlamentares e do Executivo, autorizando-os a fazer mudanças e adaptações no que não foi possível negociar naquele “momento crítico”. Não por acaso, o quórum de dois terços para as emendas constitucionais determinado na Constituição dos militares foi reduzido para três quintos. No que se refere ao federalismo e às políticas públicas, o papel do governo federal na definição da agenda das políticas públicas, do seu seqüenciamento, do seu conteúdo datado e do seu desenho não significa que outros atores da barganha federativa tenham sido eliminados, mas sim que o jogo e a posição relativa dos jogadores tornaram-se mais equilibrados.

