

## DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA

### RELEMBRANDO



Anteriormente, abordou-se a temática da governança federativa, discutindo aspectos mais amplos do federalismo e, de maneira específica, a escolha do Brasil pela forma federativa de estado ao se tornar uma república. Essa escolha exerce influência significativa na condução das políticas públicas atualmente, uma vez que grande parte das iniciativas voltadas para o cidadão, como saúde e educação, demandam a participação dos entes locais. Dessa forma, as políticas públicas não devem ser concebidas exclusivamente sob a ótica do Governo Federal, mas também considerando o papel desempenhado pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Na Constituição de 1988, essa abordagem é explicitamente destacada, ao classificar os municípios como entes federativos. Tal característica torna o Brasil uma federação atípica, já que, geralmente, as federações consistem em dois níveis de governo, enquanto no contexto brasileiro há três esferas: federal, estadual e municipal, sendo esta última denominada “nível local de governo”, por ser a esfera mais próxima ao cidadão.

“Com a CF88, as políticas públicas foram descentralizadas sem haver a preocupação de melhorar a articulação intergovernamental, nem considerando a heterogeneidade da Federação brasileira, gerando três resultados negativos:

- a) a adoção de um modelo compartimentalizado de relações intergovernamentais, nas quais cada nível de governo atuava mais de forma autárquica do que compartilhada.
- b) o aumento da competição entre os governos subnacionais, em processos como a guerra fiscal ou o “jogo de empurra” das políticas públicas.
- c) a perda de uma visão mais sistêmica das políticas públicas, num país bastante desigual e que, por conta desta natureza, precisa de padrões básicos e de ações contra a assimetria dos entes federativos.”

A Constituição enfatizou fortemente a descentralização, atribuindo diversas responsabilidades aos municípios. Contudo, essa descentralização ocorreu sem uma preocupação correspondente em garantir a articulação intergovernamental e sem considerar a notável heterogeneidade da federação brasileira. Há consideráveis disparidades entre os estados e, sobretudo, entre os municípios, variando desde aqueles de grande porte e elevada prosperidade até os menos desenvolvidos, resultando em distintas necessidades e capacidades. As consequências adversas dessa descentralização sem um planejamento adequado podem ser resumidas em três aspectos.

O primeiro aspecto refere-se à ausência de cooperação efetiva nas relações intergovernamentais. Ao discutir sobre federação, é imperativo reconhecer a existência de competição, mas é desejável que haja também um espírito cooperativo. O segundo ponto aborda a questão da guerra fiscal, que está intrinsecamente ligada à competição

federativa, resultando na diminuição da arrecadação para todos os entes federativos, juntamente com o fenômeno do “jogo de empurra”, no qual cada ente atribui a responsabilidade ao outro. Por fim, o terceiro ponto está relacionado à significativa assimetria entre os entes federativos, destacando a falta de uma abordagem sistêmica que assegure padrões básicos, garantindo que todos os cidadãos recebam direitos iguais, independentemente do tamanho do município onde residem.

### **Mudanças após a estabilização (meados dos anos 1990)**

- O Governo Federal recuperou poder e centralidade no jogo federativo, especialmente por meio da recentralização tributária e da redução de instrumentos financeiros predatórios usados pelos estados.

Nesse cenário, o Governo Federal passa a concentrar mais recursos por meio do aumento de contribuições que não são partilhadas com os estados e municípios. Consequentemente, a carga tributária atribuída à União apresenta crescimento, enquanto os mecanismos pelos quais os estados se endividaram e transferiram os encargos para a União são reduzidos.

- Coordenação federativa: criação de padrões nacionais (baseados em metas, avaliação e premiações / punições), com redistribuição de recursos segundo critérios de desempenho; e indução para que os governos subnacionais assumissem certos programas.

É o caso, por exemplo, do Sistema Único de Saúde (SUS) e da educação, nos quais observa-se um aumento constante do número de municípios incorporados ao SUS, assim como um aumento na participação dos municípios na gestão de parte da educação, estabelecendo suas próprias redes de Ensino Fundamental.

### **Desafios atuais**

- Conciliar a descentralização das políticas públicas com a garantia dos direitos sociais: há a descentralização, mas considera-se que o ente que recebeu pode ter dificuldades de fazer a entrega de direitos sociais. Quando se descentraliza, não se pode dizer que o problema é apenas do município, pois isso cristalizaria a desigualdade que existe entre os municípios e entre os entes, de forma geral.
- Equilibrar a autonomia dos entes federados com sua interdependência: os entes federados possuem autonomia prevista na Constituição. Porém, se cada um fizer apenas o que deseja sem se preocupar com o outro, há perda de eficiência e efetividade. Assim, é necessário reconhecer que há autonomia, mas, também, interdependência.

- Qualificação da burocracia estatal e suas relações com a política: alguns estados e muitos municípios não têm uma burocracia estatal consolidada, não havendo histórico de concursos, formando carreiras de estado estruturadas que tragam uma qualificação adequada. As políticas públicas tendem, então, a não ter a mesma qualidade que poderiam ter se houvesse uma burocracia estatal que garantisse a sustentabilidade das ações do governo, a memória organizacional, a memória dos processos, o aprendizado da política e a capacidade de entrega.

## EXERCÍCIOS DE FIXAÇÃO

**1.** No atual contexto, uma coordenação adequada de ações intergovernamentais implica reconhecer os seguintes pressupostos como verdadeiros, exceto:

- a. a efetividade das políticas públicas depende do entrosamento entre os níveis de governo, uma vez que, para o sucesso de suas ações, os entes locais precisam de colaboração horizontal e vertical.
- b. a existência de recursos financeiros e de normas para a sua descentralização, aliada a uma boa gestão financeira e a um controle formal, é suficiente para a coordenação e a promoção do equilíbrio nas relações entre níveis de governo.
- c. no mais das vezes, a cooperação federativa é frágil e há poucos incentivos institucionais a seu favor. Por conta disso, nas áreas em que as relações intergovernamentais são mais azeitadas, as políticas geralmente são mais bem-sucedidas, e vice-versa.
- d. a autonomia dos entes federativos, aliada a um vasto rol de competências compartilhadas, possibilita que, frente a uma omissão do poder público, a população permaneça sem uma ação governamental e não saiba de quem cobrar: se do governo municipal, estadual ou federal.
- e. instrumento de cooperação mais usado pelos entes federativos, os convênios, por terem seus termos estabelecidos pela esfera de governo superior, mais se assemelham a um contrato de adesão e menos a um acordo negociado entre as partes.



15m



Atente-se: apenas uma das alternativas está errada.

### O Caso do Sistema Único de Saúde (SUS)

Até este ponto, foi discutida a questão federativa, abordando as políticas públicas desde a promulgação da Constituição até o presente e identificando os desafios atuais. Tradicionalmente, costuma-se destacar três políticas sociais de grande importância e clara dependência da estrutura federativa: saúde, assistência social e educação, envolvendo a atuação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.



Inicialmente, será explorado o tema da saúde. No que diz respeito ao Sistema Único de Saúde (SUS), o próprio nome “Sistema Único de Saúde” sugere a ideia de um sistema abrangente para todo o país, representando o exemplo mais significativo de coordenação federativa. Embora haja desafios de coordenação no âmbito do SUS, é considerado a experiência mais consolidada e com maior desenvolvimento em termos de governança federativa.

“A gestão das ações e dos serviços de saúde deve ser solidária e participativa entre os três entes da Federação: a União, os Estados e os municípios.

A rede que compõe o SUS é ampla e abrange tanto ações quanto os serviços de saúde. Engloba a atenção primária, média e alta complexidades, os serviços urgência e emergência, a atenção hospitalar, as ações e serviços das vigilâncias epidemiológica, sanitária e ambiental e assistência farmacêutica.”

De forma geral, a estruturação que se dá é a seguinte:

- Ministério da Saúde: gestor nacional do SUS. Formula, normatiza, fiscaliza, monitora e avalia políticas e ações, em articulação com o Conselho Nacional de Saúde. Atua no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite para pactuar o Plano Nacional de Saúde. Abrange Fiocruz, Funasa, Anvisa, ANS, Hemobrás, Inca, Inato e hospitais federais.
- Secretaria Estadual de Saúde: participa da formulação das políticas e ações de saúde, presta apoio aos municípios em articulação com o conselho estadual e participa da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) para aprovar e implementar o plano estadual de saúde.
- Secretaria Municipal de Saúde: planeja, organiza, controla, avalia e executa as ações e serviços de saúde em articulação com o conselho municipal e a esfera estadual para aprovar e implantar o plano municipal de saúde.

É crucial ressaltar que não existe uma hierarquia entre a União, os estados e os municípios. Este princípio fundamental se aplica de maneira geral às políticas federativas, indicando uma distribuição de competências e recursos, sem, contudo, estabelecer uma hierarquia de autoridade em termos estritos. Embora a União disponha de mais recursos em comparação aos estados, isso pode influenciar na prática, mas a premissa é a inexistência de uma hierarquia formal.

- No âmbito municipal, as políticas são aprovadas pelo Conselho Municipal de Saúde.
- No âmbito estadual, são negociadas e pactuadas pela Comissão Intergestores Bipartite e deliberadas pelo Conselho Estadual de Saúde (composto por vários segmentos da sociedade: gestores, usuários, profissionais, entidades de classe etc.).
- No âmbito federal, as políticas do SUS são negociadas e pactuadas na Comissão Intergestores Tripartite (composta por representantes do MS, das secretarias municipais de saúde e das secretarias estaduais de saúde).



Os princípios organizativos são os seguintes:

- **Regionalização e Hierarquização:** os serviços devem ser organizados em níveis crescentes de complexidade, por área geográfica, planejados a partir de critérios epidemiológicos e com conhecimento da população a ser atendida. A regionalização envolve articulação entre os serviços existentes, com comando unificado dos mesmos. A hierarquização envolve a divisão de níveis de atenção para garantir formas de acesso a serviços que façam parte da complexidade requerida.
- **Descentralização e Comando Único:** A descentralização visa maior qualidade dos serviços e maior controle por parte dos cidadãos. A responsabilidade deve ser descentralizada até o município, e a ele devem ser fornecidas condições gerenciais, técnicas e financeiras para a função. Há também o comando único, onde cada esfera de governo é autônoma nas suas decisões e atividades, respeitando os princípios gerais e a participação da sociedade.
- **Participação Popular:** Deve ocorrer no dia a dia do sistema, e para isso devem ser criados os Conselhos e as Conferências de Saúde.

### O Caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

O caso da Assistência Social é outro que ajuda a entender a distribuição de competências. A Assistência Social também tem um sistema único, que é o SUAS. Há um esforço semelhante, em alguma medida, ao do SUS, estabelecendo o seguinte:



Existem o Ministério do Desenvolvimento Social, as secretarias estaduais e municipais, com a concepção de uma gestão compartilhada entre os entes. Na prática, a interação entre eles requer negociação e pactuação. Similarmente ao SUS, são estabelecidas as comissões intergestores tripartite, que reúnem os três níveis, e as comissões intergestores bipartite, que envolvem dois níveis, estados e municípios. Paralelamente, existem conselhos como instâncias de controle social, operando em âmbito nacional, estadual e municipal, assim como no setor da saúde. O cuidado se estende às instâncias de financiamento, com fundos nacional, estadual e municipal, permitindo transferências de recursos entre eles. A proposta é que essas instâncias gerenciem e financiem toda a rede de serviços, tanto governamentais quanto não governamentais, na área de assistência social. Desta maneira, organizações da sociedade civil colaboram em conjunto, visando o atendimento dos diversos usuários e, conseqüentemente, alcançando a efetiva promoção da cidadania.

“As responsabilidades da União envolvem formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. Os estados, por sua vez, assumem a gestão da assistência social dentro de seu âmbito de competência, tendo suas responsabilidades definidas na Norma Operacional Básica (NOB/Suas).

No caso da gestão municipal e do DF, são 3 níveis de habilitação: inicial, básica e plena. A gestão inicial envolve os municípios que atendam a requisitos mínimos, como funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais.”

A legislação empreende esforços para definir claramente as responsabilidades da União, dos estados e dos municípios, distribuindo competências e os recursos a elas associados. Contudo, é essencial estabelecer instâncias para a efetiva operacionalização da governança, garantindo a coordenação no cotidiano. Nesse sentido, é sempre prevista a implementação de mecanismos que permitam a participação cidadã.

O caso da educação

Lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB):

**Art. 8** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Não existe um sistema único de educação, apesar de alguns setores da educação terem esse pleito.





### Exemplos da distribuição de competências:

- União: elaborar o PNE, em colaboração com os entes federativos; prestar assistência técnica e financeira aos entes federativos para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva.
- Estados: assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem.
- Municípios: oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental.

### Pontos centrais dentro do caso da educação:

- O FUNDEB um fundo especial, formado por 27 fundos (26 estaduais e 1 do Distrito Federal), compostos basicamente por contribuições dos Estados e dos Municípios.
- A União complementa os recursos dos Fundos, quando não alcançam um valor capaz de garantir uma educação básica de qualidade mínima.
- O fundo atua como um mecanismo de redistribuição de recursos, levando em consideração o tamanho das redes de ensino e, dessa forma, buscando equalizar as oportunidades educacionais do país.



35m

### O caso do PAC

Este é um caso particularmente interessante. O PAC já passou por diversas edições e, atualmente, encontra-se em fase de reformulação. Envolve uma série de medidas institucionais relacionadas a ambientes de negócios e incentivos ao crédito, mas, fundamentalmente, trata-se de um programa voltado para o planejamento e investimento em infraestrutura.

O PAC demonstra melhorias na coordenação intragovernamental, porém, carece de um mecanismo eficaz para harmonizar as relações intergovernamentais. Neste contexto, observa-se um protagonismo da União, que concentra recursos e, consequentemente, as decisões alocativas. Esse protagonismo pode ser evidenciado pela notícia abaixo:

#### Novo PAC (2023):

“Com investimentos globais de R\$ 65,2 bilhões, a 1a etapa de projetos do PAC deu início, nesta segunda-feira, ao processo de seleção de prefeituras e governos estaduais que serão contemplados com recursos federais. Os projetos serão executados a partir de políticas definidas pelos Ministérios das Cidades, Saúde, Educação, Cultura, Justiça e Esporte, sob coordenação da Casa Civil (...) São novas obras para a população de todas as

idades brasileiras em áreas essenciais, com participação direta de municípios e estados nos investimentos do Novo PAC.”

A União desempenha um papel central no comando do programa, e os estados e municípios decidem aderir ou não ao PAC. Como mencionado anteriormente, o ente que, eventualmente, dispõe de mais recursos pode utilizar esses mecanismos para conduzir as ações de acordo com seus interesses. Essa abordagem pode resultar em efeitos positivos em alguns casos e negativos em outros.

Diferentemente de outras políticas, especialmente aquelas relacionadas a sistemas universais, como saúde e assistência social, onde existem diversas instâncias de coordenação para permitir a participação de todos na formulação das políticas e escolhas, no caso do PAC, as decisões são mais centralizadas na União.

## **GABARITO**

**1. b**

---

Este material foi elaborado pela equipe pedagógica do Gran Concursos, de acordo com a aula preparada e ministrada pelo professor Leonardo Albernaz .

A presente gravação tem como objetivo auxiliar no acompanhamento e na revisão do conteúdo ministrado na videoaula. Não recomendamos a substituição do estudo em vídeo pela leitura exclusiva deste material.

---