



CEM Research Briefing N.5 - Dezembro/2013

Pesquisa - **Projeto Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**, por Profa. Titular Marta Arretche.

I. Introdução

Parece haver um paradoxo no funcionamento do Estado federativo brasileiro. Este é descrito como um caso extremo no qual minorias seriam capazes de constranger as preferências da maioria e cujas instituições permitiriam a derrota sistemática de iniciativas orientadas a produzir políticas de interesse nacional. Seus resultados, contudo, contradizem estas expectativas. Desde o início dos anos 90, um amplo conjunto de leis regulamentando os impostos, os gastos e as políticas dos governos subnacionais foram adotadas no Brasil. Além disto, há sólidas evidências de redução sistemática da desigualdade entre indivíduos e entre jurisdições no que diz respeito ao acesso à educação, saúde, infraestrutura urbana, coleta de lixo e energia elétrica.

Contrariando difundida visão acerca das instituições políticas brasileiras, este estudo apresenta evidências dos elementos majoritários e das características centralizadoras da federação brasileira. As instituições políticas do federalismo brasileiro não impedem mudanças no *status quo* federativo; diferentemente, elas as tornam possíveis sem infringir os direitos das unidades constituintes.

II. Metodologia

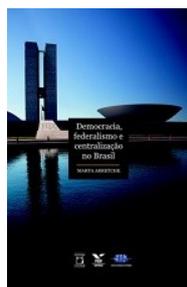
1. Para compreender o poder de veto dos governos subnacionais, esta pesquisa analisou mais evidências empíricas do que estudos anteriores sobre o federalismo brasileiro. Foram examinadas 59 iniciativas legislativas submetidas ao Congresso entre 1989 e 2006 referentes aos impostos, gastos e políticas dos governos subnacionais, envolvendo de emendas constitucionais a legislação ordinária. Duas linhas de investigação foram adotadas: (i) a distribuição de autoridade entre níveis de governo, isto é, quem tem o *right to decide* (autoridade para decidir) e o *right to act* (direito de agir) nas políticas públicas e (ii) os poderes de veto dos governos subnacionais nas arenas centrais, isto é, os mecanismos de *shared rule*.

2. Para examinar como o governo central afeta as políticas dos governos subnacionais, uma abordagem quantitativa das finanças subnacionais foi empregada. Dado que os municípios são os principais provedores das políticas essenciais no Brasil (saúde básica, educação fundamental, infraestrutura urbana, coleta de lixo e transporte público), as fontes de receita e as prioridades de gasto de todos os municípios brasileiros foi examinada.

3. Os poderes regulatórios e redistributivos do governo central foram explorados com base nos mecanismos empregados para obter a adesão dos governos subnacionais às políticas federais bem como o impacto das transferências federais na redução da desigualdade de receita e gasto entre os municípios brasileiros.

III. Principais resultados

1. O Brasil seria melhor classificado como um caso de *demos-enabling federalism*, em lugar de *demos-constraining* (caso adotemos o modelo de Alfred Stepan). A União detém o direito de legislar sobre a maior parte das políticas públicas. As regras decisórias no Congresso Nacional, mesmo quando se tratam de questões que afetam os interesses dos governos subnacionais, estão orientados por princípios majoritários. O comportamento parlamentar no Congresso, mesmo quando interesses subnacionais são afetados, é orientado por partidos nacionais. Há poucas oportunidades para que os governos subnacionais vetem as decisões tomadas pelo Congresso. Não há necessidade de supermaiorias para a



aprovação de matérias legislativas que afetem os interesses dos governos subnacionais.

2. Um modelo bidimensional, distinguindo o *right to decide* do *right to act* é mais adequado para capturar como a autoridade sobre políticas públicas está distribuída na federação brasileira. A conhecida abordagem unidimensional (descentralização x centralização) não permite capturar os papéis distintos e complementares desempenhados pelos diferentes níveis de governo na provisão de políticas públicas. Na maior parte das políticas, o governo federal detém o direito de iniciar legislação e desempenha um papel regulatório sobre os governos subnacionais, por meio de regras homogêneas a serem executadas em todo o território nacional. O governo federal também detém o direito de supervisionar o desempenho dos governos subnacionais bem com o sua adesão a objetivos e padrões de execução das políticas definidas pelo governo central. Os governos subnacionais, por sua vez, são encarregados da execução das políticas, isto é, detém o direito de agir. Seu escopo de autoridade, portanto, é derivado de seu papel na implementação das políticas.

3. A vinculação das receitas dos governos subnacionais e a vinculação das transferências federais a políticas específicas são os mecanismos mais usualmente empregados para obter a cooperação dos governos subnacionais às políticas federais.

4. O poder dos governos subnacionais para afetar as decisões do governo federal estão mais associadas à necessidade de obter adesão para a implementação das políticas do que a seu poder de veto nas arenas decisórias centrais.

5. A centralização da arrecadação de impostos está associada à redistribuição territorial das receitas. O coeficiente de Gini das receitas diretamente arrecadadas pelos municípios brasileiros era de 0,527 (em 2006). Uma vez realizadas todas as transferências, o coeficiente de Gini caía para 0,237 (em 2006).

6. A maior parte das transferências realizadas para os governos subnacionais está protegida das barganhas parlamentares e partidárias. São realizadas com base em dispositivos constitucionais ou legais.

V. Referências

ARRETCHE, Marta (2012). *Democracia, Federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz.

ARRETCHE, Marta (2013) Demos - Constraining or Demos-Enabling Federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil, in: *Journal of Politics in Latin America*, 5 (2): 133-150. ISSN: 1868-4890 (online), ISSN: 1866-802X (print)

ARRETCHE, Marta (2013). Quando instituições federativas fortalecem o governo central?, *Novos Estudos CEBRAP*, 95: 38-57.

ARRETCHE, Marta (2012). State Effectiveness in Contemporary Brazil, *LASA Forum*, Vol. XLII, Issue 4, October 2012.

Centro de Estudos da Metrópole - CEM
<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/>
www.centrodametropole.org.br

