A COORDENAÇÃO FEDERATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

PUBLIC POLICY FEDERATIVE COORDINATION: AN ANALYSIS OF BRAZILIAN POLICIES IN RECENT DECADES
COORDINACIÓN FEDERAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS BRASILEÑAS EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Resumo

Este artigo apresenta o panorama do processo de coordenação de políticas por parte do governo federal no período da pré-Constituição Federal/88 e entre 1988-2012, contribuindo para explicitar, de modo empírico, a dupla tendência presente no contexto federativo brasileiro: transferência de recursos e descentralização de competências e de coordenação federal das políticas. Parte-se da revisão da literatura em que se fundamenta esse debate, acerca dos impactos e resultados do processo de descentralização de políticas sociais no modelo federativo brasileiro desde a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Em seguida, sistematiza-se a evolução de nove políticas públicas com ênfase em quatro marcos temporais: antes de 1988, as mudanças introduzidas pela CF de 1988, os movimentos ocorridos ao longo da década de 1990 e os anos 2000. Por fim, apresenta-se uma síntese do panorama atual das políticas a partir de categorias de análise que permitem identificar, no contexto federativo brasileiro, uma tendência geral de coordenação por parte do governo federal.

Palavras-chave: Federalismo, políticas públicas, coordenação federativa, descentralização, relações federativas

Gabriela Spanghero Lotta - gabriela.lotta@gmail.com
Doutora em Ciência Política pela USP, mestre e graduada em administração pública pela FGV. Professora do curso de Políticas Públicas da UFABC.

Renata Gonçalves - rerochagon@uol.com.br
Mestre em administração pública pela FGV, Ministério das Cidades.

Marina Bitelman - marina.bitelman@gmail.com
mestre em administração pública pela FGV

Artigo submetido no dia 04.10.2012 e aprovado em 16.04.2014

Abstract

Public Policy Federative Coordination: An Analysis of Brazilian policies in recent decades
This article presents an overview of the current process of policy coordination conduced by Brazilian federal government in the period before Brazilian Federal Constitution (1988) and the period after it (1988-2012). The paper aims to explain, empirically, a dual approach in this federal Brazilian context: transfer of resources and decentralization of responsibilities and coordination of federal policies. It begins with a literature review in which it appears that debate, about the impacts and outcomes of decentralization of social policies in the model from the Brazilian federal enactment of the Federal Constitution of 1988. Then systematizes the evolution of nine public policies, focusing on four time frames: before 1988, changes introduced by the 1988 Constitution, the movements during the 1990s and the present moment, especially since 2000. Finally, it presents an overview of the current situation of policies, based on the categories of analysis to identify, in Brazilian federal context, a general trend of coordination conduced by the federal government.

Key words: *federalism, public policies, federal coordination, descentralization, federal relationships.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Resumen

El presente artículo presenta el panorama del proceso de coordinación de políticas por parte del Gobierno Federal en el periodo previo a la Constitución Federal de 1988, y a continuación, entre 1988-2012, contribuyendo a explicitar, de modo empírico, una doble tendencia presente en el contexto federal brasileño - de transferencia de recursos y descentralización de competencias y de coordinación federal de las políticas. De parte de la revisión de la literatura en la que se inserta este debate, acerca de los impactos y resultados del proceso de descentralización de políticas sociales en el modelo federal brasileño a partir de la promulgación de la Constitución Federal (CF) de 1988. Luego, se sistematiza la evolución de nueve políticas públicas, centrándose en cuatro marcos temporales: antes de 1988, los cambios introducidos por la CF de 1988, los movimientos que se sucedieron a lo largo de la década de 1990 y los años 2000. Por último, se presenta una síntesis del panorama actual de las políticas, a partir de categorías de análisis que permiten identificar, en el contexto federal brasileño, una tendencia general de coordinación por parte del gobierno federal.

Palabras clave: *federalismo, políticas públicas, coordinación federal, descentralización, relaciones federales*

INTRODUÇÃO

Na literatura brasileira, diversos autores têm analisado o processo de descentralização de políticas públicas promovido a partir da Constituição Federal (CF) de 1988 e ao longo da década seguinte, verificando que isso produziu distintos resultados ao longo do território nacional, tanto entre os estados e municípios, como entre as políticas (Arretche, 1999; Almeida, 2000 e 2005).

Junto a essa tendência descentralizadora, parte da literatura observa, sobretudo recentemente, uma tendência, por parte do governo federal, de coordenação federativa na maioria das áreas de políticas sociais (Abrucio, 2005), também identificada por outros autores como um processo de recentralização (Almeida, 2005; Arretche, 2005). Esse movimento de coordenação, que pode ser observado em algumas políticas desde a década de 1990 e, em outras, a partir dos anos 2000, expressa-se na formulação de políticas, programas e planos nacionais, assim como na constituição de sistemas únicos, em que se busca a integração das ações dos diferentes entes governamentais. Como se verá, esses programas, planos e sistemas, em sua maioria, propõem a estruturação de políticas nacionais a partir de princípios de transferência de recursos e descentralização de ações coordenadas pelo governo federal, o qual, em geral, exige contrapartidas dos entes subnacionais, oferece incentivos e promove induções que interferem na distribuição das competências dentro da federação.

Entretanto, os diversos planos e sistemas nacionais de políticas setoriais discutidos ou aprovados recentemente não estão ainda retratados na literatura de forma sistematizada. Assim, este artigo sistematiza e apresenta um panorama do modelo atual de nove políticas públicas, buscando explicitar, de modo empírico, a dupla tendência presente no contexto federativo brasileiro (transferência de recursos e descentralização de competências), juntamente com a coordenação, realizada pelo governo central, das políticas nos três níveis da federação.

Além desta introdução, em que são apresentados os objetivos pretendidos e a metodologia utilizada, o artigo se divide em três seções. Na primeira, apresenta-se uma breve revisão da literatura, em que são discutidos os impactos e resultados do processo de descentralização de políticas sociais no modelo federativo brasileiro a partir da promulgação da Constituição Federal de

(cc) BY-NC-ND

1988 e sua importância ao longo do território nacional. Na segunda seção, apresenta-se a evolução de nove políticas públicas: Saúde, Educação, Assistência Social, Combate à Pobreza, Habitação, Saneamento, Segurança Pública, Meio Ambiente e Cultura, com ênfase em quatro marcos distintos de temporalidade: a estrutura das políticas até 1988, as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988, os movimentos ocorridos ao longo da década de 1990 e, mais recentemente, a primeira década dos anos 2000.[1]

A metodologia empregada na análise consistiu, inicialmente, em uma breve apresentação da evolução de cada uma das políticas, ao longo da temporalidade descrita, quanto à presença de normas regulamentadoras e de formas de distribuição de competências entre os níveis de governo e fontes de financiamento. Em seguida, apresenta-se uma síntese do panorama atual das políticas, utilizando as seguintes categorias de análise: formas institucionais de coordenação federativa (sistemas, políticas, programas ou planos nacionais); princípios; distribuição de competências e atribuições entre os níveis de governos; fontes de financiamento e formas de repasse de recursos; normas regulamentadoras e data de aprovação; formas de adesão dos entes subnacionais propostas pelo governo federal; existência de vinculação constitucional; existência de sistemas de monitoramento e avaliação; agentes envolvidos na política; presença de tipos de enquadramento de gestão dos entes subnacionais, e característica síntese da política. O trabalho foi desenvolvido a partir de revisão da literatura, estudo das diferentes legislações, normas e textos das políticas e análise comparativa deles, considerando, para tanto, as descrições formais dos programas.

Por fim, na terceira seção, analisa-se o padrão de cada uma das políticas nos anos 2000 com o propósito de destacar a tendência geral verificada nas políticas públicas no Brasil, e são apresentadas algumas considerações finais sobre os principais achados deste trabalho.

Descentralização com coordenação?

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e ao longo da década de 1990, o contexto institucional brasileiro foi marcado por significativas transformações, sobretudo no eixo das políticas sociais, cujas transformações estão associadas à transferência de um conjunto expressivo de atribuições e competências para os níveis subnacionais de governo. Parte da literatura atribui o movimento de descentralização das políticas públicas no Brasil à luta pela democracia dos anos 1970 e 1980, em oposição ao período do regime militar, caracterizado pela excessiva centralização no governo federal que teria produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório (Arretche, 1996). Desde a Constituinte, "o país vive um processo de construção das instituições de um federalismo cooperativo e descentralizado, que supõe competências compartilhadas e um processo permanente de negociação dos termos de cooperação" (Almeida, 2000:1).

Ao longo da década de 1990, os princípios constitucionais foram se consolidando a partir da promulgação de leis e normas que reforçaram a tendência à descentralização na maioria das áreas de política social. A partir do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, houve uma alteração da distribuição de competências entre municípios, estados e governo federal para provisão de serviços sociais,

(cc) BY-NC-ND

sobretudo no sentido da municipalização, como no caso da saúde, em que a totalidade dos serviços de atenção básica foi transferida para os municípios, e da educação, na qual houve municipalização significativa da oferta de matrícula no ensino fundamental (Arretche, 2002).

Nesse processo, incentivou-se a participação direta de estados e municípios na implementação de políticas originalmente executadas pelo governo central, transferindo-se para os governos subnacionais a gestão e a prestação de serviços em setores como a educação e a saúde. No entanto, como evidencia Arretche (2012), esse processo de descentralização veio combinado com uma tentativa de não diminuir a importância estratégica do poder central em relação a seu papel redistributivo (Faria, 2003), à sua capacidade de arrecadação tributária e, especialmente, a seu poder de coordenação das políticas que envolvem outros entes federativos.

De modo geral, a coordenação pode ser definida como o processo de criação ou utilização de regras de decisão pelas quais diferentes atores se ocupam coletivamente de um mesmo campo (Ariznabarreta, 2001), o que, no caso das políticas sociais brasileiras, se concretiza com o governo federal normatizando-as e financiando-as e, na maioria das vezes, os governos estaduais e municipais implementando as ações.

Segundo Souza (2004), as novas políticas voltadas para a municipalização adotadas no final dos anos 1990 tiveram suas motivações diversas daquelas que prevaleceram no processo constituinte, uma vez que seu principal decisor e indutor foi o próprio governo federal. A autora analisa que, no processo brasileiro de descentralização e implementação de políticas de municipalização de programas sociais universais, um fator fundamental a ser observado foi o compromisso (e a efetiva realização) do governo federal de liberar regularmente os recursos acordados. Além desse fator, ela aponta que é importante ressaltar o desenho institucional das políticas, o aspecto de que a transferência de recursos foi pautada por mecanismos que envolvem recompensas e sanções relacionadas à adesão dos municípios, como também o estabelecimento de regras claras e universais. No entanto, em países marcados por alto grau de heterogeneidade, como é o caso do Brasil, a descentralização apresenta resultados contraditórios e cria novas tensões para problemas já existentes, como os das expressivas desigualdades inter e intrarregionais (Souza, 2002).

Segundo Souza e Carvalho (1999), as desigualdades existentes no país se refletem em significativas diferenças nas condições financeiras, institucionais, políticas e técnico-administrativas dos entes subnacionais, interferindo diretamente em sua capacidade de resposta às necessidades e demandas da população. Sobretudo na esfera local, tais heterogeneidades revelam que a maior parte dos municípios brasileiros, de reduzido porte, depende fortemente do governo federal e dos governos estaduais. Ainda segundo as autoras, na década de 1990, essa dependência teria aumentado, o que contribuiu para a redução da autonomia e da capacidade de atuação dos estados e municípios, aumentando sua dependência em relação ao poder central e, sobretudo, reforçando as desigualdades municipais inter e intrarregionais.

Alguns argumentos são apresentados por Arretche (1996) para problematizar e demonstrar que várias das associações positivas acerca da descentralização consensuadas na década de 1980 não se

(cc) BY-NC-ND

sustentam. Cabe destacar aqui o argumento defendido pela autora que aponta que, ao contrário da ideia de que a descentralização implicaria o esvaziamento das funções do nível central de governo, reduzindo seu escopo de atuação, o sucesso da descentralização depende sobretudo da redefinição do papel estratégico do governo federal em um novo arranjo federativo. De acordo com ela, a supremacia da União, mesmo em um contexto de incentivos à descentralização, estava colocada na própria CF de 1988, que transferiu, de modo geral, apenas a execução das políticas para estados e municípios, mantendo ainda o poder do governo federal para normatização e financiamento da maioria das políticas. Analisando as competências constitucionais, a autora conclui que o governo federal "tem autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais" (Arretche, 2012:17).

De fato, em concomitância à tendência descentralizadora reforçada pela Constituição de 1988, especialmente a partir da metade da década de 1990, ocorreram movimentos centralizadores, tanto referentes à regulação das relações fiscais entre os níveis de governo quanto à redefinição das responsabilidades na provisão de serviços sociais, produzindo-se um arranjo complexo em que coexistem tendências centralizadoras e descentralizadoras no cenário federativo brasileiro (Almeida, 2005).

Embora a literatura apresente argumentos distintos para esse movimento, seja analisando-o como tendência em direção à recentralização, seja em direção à coordenação, fala-se aqui de um movimento de fortalecimento do governo federal no sentido de coordenar políticas e diretrizes nacionais a serem implementadas pelos estados e municípios, considerando padrões comuns de ações e repasses de recursos a elas, além de incentivos e induções para a adesão dos entes às políticas desenhadas e coordenadas em nível federal.

Os incentivos poderiam ser caracterizados como vantagens destinadas a estimular o desenvolvimento de determinadas ações e a realização de objetivos, concedidas, no caso, pela União a outros entes subnacionais, por meios tributários e outros. A indução envolve iniciativas que buscam provocar ou iniciar ações, para que certo objetivo esperado se realize. A adesão dos entes subnacionais a uma determinada política, programa ou sistema pode ser voluntária ou coercitiva, e os incentivos, por sua vez, podem representar soluções atraentes para estados e municípios, mas, em geral, são repassados pela União mediante condicionalidades preestabelecidas.

Sobre esse processo, como analisado por Almeida (2000), a literatura aponta um movimento – já nos finais da década de 1990 – de recentralização ou de coordenação federativa na busca de formas eficientes para enfrentar a pobreza extrema, buscando-se evitar a instrumentalização clientelista de programas pelas elites locais. A autora afirma que é possível perceber diferentes graus de descentralização e cooperação, ao mesmo tempo em que em algumas áreas reintroduziram a centralização da decisão, os recursos e a implementação na esfera federal. Para Arretche (2008), esse processo de recentralização teve o propósito de construir patamares homogêneos de políticas públicas para estados e municípios, considerando-se a dificuldade de alguns municípios, durante os anos 1990, de investirem em algumas áreas de políticas públicas. Ao longo desse processo, afirma a autora, em muitas áreas de políticas sociais, os municípios deixaram de tomar decisões sobre macropolíticas e passaram

(cc) BY-NC-ND

a ser executores de decisões tomadas em nível federal, a partir de regulações e contrapartidas estabelecidas.

Arretche (2005) também afirma que, por um lado, maiores graus de autonomia dão aos entes subnacionais a possibilidade de não aderirem às políticas federais, diminuindo o poder do governo central de colocar em prática os programas federais que envolvem estados e municípios; contudo, por outro lado, a dependência de estados e municípios fracos exige que a União despenda maiores esforços e transferências para alcançar seus objetivos. Nesses casos, ao menos, como aponta a autora, governos sem capacidade para arrecadar tributos em montante suficiente para suprir as demandas de seus cidadãos "tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo que de fato tem controle sobre tais recursos"; além de que, ainda que tenham recursos, podem "dispor de limitada autonomia para definir sua própria agenda, porque suas políticas são financiadas basicamente com transferências vinculadas" (Arretche, 2005).

As transferências federais são hoje a principal fonte de receita dos governos locais e, em segundo lugar, as transferências condicionadas universais. Ambas as formas acabam operando para reduzir desigualdades de receita entre as unidades federativas e criar incentivos com o objetivo de alinhar as prioridades dos governos locais às do governo federal. Como resultado dessas transferências, argumenta Arretche (2012), as prioridades de gastos dos governos municipais não têm comportamento caótico, mas seguem um padrão previsível com base na regulação federal. É possível, portanto, nesse contexto, combinar a execução descentralizada de serviços públicos com a centralização de autoridade sobre as regras de execução.

Com a redemocratização, a descentralização de políticas passa a depender da adesão dos níveis de governo subnacionais, e o jogo federativo de barganhas, negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder, exigindo processos de coordenação intergovernamental (Abrucio, 2005). Segundo Abrucio (2005), nos últimos anos, a complexidade das relações intergovernamentais aumentou, sobretudo devido à convivência de tendências conflituosas, entre as quais se destacam: maior exigência ao desempenho dos governos, com fortes pressões por economia, eficiência e efetividade; aumento da demanda por autonomia de governos locais e/ou grupos étnicos, somado ao fato de que governos e coalizões nacionais se deparam com a necessidade de enfrentamento de problemas causados pela fragmentação, e urgência de reforço das instâncias nacionais para organizar melhor a inserção internacional do país e reduzir os aspectos negativos da globalização, quando, por outro lado, também aumenta a interface dos governos locais com outras estruturas de poder que não os governos centrais.

Nos primeiros anos do Governo Lula, algumas ações institucionais foram iniciadas em relação à coordenação federativa, conforme destaca Abrucio (2005), as quais abrangem o fortalecimento da Secretaria de Assuntos Federativos, a criação do Ministério das Cidades, unificando as políticas urbanas em um só órgão, e a reestruturação da política regional, com o Ministério da Integração Nacional.

Assim, esses conflitos e dilemas colocam a coordenação federativa como uma questão fundamental para as políticas sociais, implicando a discussão de questões que vão além da dicotomia centralização versus descentralização. Nesse sentido,

(cc) BY-NC-ND

torna-se necessária a busca por caminhos que possibilitem melhor adequação e equilíbrio entre competição e cooperação, entre o governo central e os demais níveis e governo. Considerando esse debate da literatura, a seguir são apresentadas e analisadas nove políticas sociais, a fim de se observar como essa possível coordenação federativa tem se efetivado, levando em conta as mudanças históricas e institucionais das políticas, bem como a distribuição de autoridade sobre a normatização e regulamentação atuais.

As políticas sociais duas décadas após a Constituição Federal de 1988

Como mencionado, a CF de 1988 constituiu um importante marco institucional no contexto federativo brasileiro, cujos impactos e transformações foram se desdobrando ao longo das duas últimas décadas. Entre as várias mudanças introduzidas, destaca-se a definição de competências exclusivas, privativas e principiológicas combinadas a competências comuns e concorrentes, repartidas de acordo com o princípio da predominância do interesse. A essa separação de campos específicos, combinam-se ainda possibilidades de delegação, áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, estados, DF e municípios, e setores concorrentes entre União e estados em que a competência para estabelecer políticas, diretrizes ou normas gerais cabe à União, enquanto se confere aos estados, ou mesmo aos municípios, competência suplementar (Silva, 2008).

No tocante à maioria das políticas sociais, a CF definiu competências comuns à União, aos estados e aos municípios nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos e educação para o trânsito (art. 23). Foram estabelecidas competências concorrentes aos governos federal e estaduais em áreas como proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais, conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico, saúde e previdência social (art. 24). A partir da CF, a "tendência à descentralização se impôs em todas as áreas de política social, exceto previdência e ciência e tecnologia, que continuaram basicamente sob responsabilidade federal". (Almeida, 2000:4).

A seguir, apresenta-se, de maneira sistematizada, com base nos marcos de temporalidade, a evolução de cada uma das políticas quanto à presença de normas regulamentadoras, formas de distribuição de competências entre os níveis de governo e fontes de financiamento.

(cc) BY-NC-ND

Saúde

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 90[1]	Anos 2000[2]
– Competências exclusivas e definidas – Grande centralização financeira no GF – Atenção à saúde, no nível federal, feita pelo sistema previdenciário – E e M possuem redes próprias de atenção à saúde, sem comunicação entre si – Forte mobilização dos movimentos sociais organizados na área de saúde	– Descentralização – Competências legislativas concorrentes – Competências comuns a GF, E e M – Sistema de saúde hierárquico e unificado (SUS) define a cooperação federativa – Participação da sociedade em conselhos – Financiamento pelo FPAS sob controle federal	– Política federal ativa de descentralização – Normas federais definem os requisitos para níveis diferentes de administração municipal e estadual do SUS – Normas federais definem um novo conceito de *SUS Municipal*, baseado na prevenção de doenças e no controle comunitário dos serviços de saúde – Normas federais para a transferência automática de recursos aos municípios (PAB & MAC), em bases *per capita*	– Aprovação de NOAS, que define, entre outras disposições, a nível federal: transferência de recursos segundo critérios padronizados de execução de programas; responsabilidades mínimas e padrões para AB; atualização dos critérios de habilitação de E e M; procedimentos para atendimentos de média e alta complexidade; protocolos de assistência médica – Indução à adesão por incentivo financeiro (mediante termo de compromisso) a programas com prioridades definidas em âmbito federal

[1] Fonte: Almeida (2000).[2] Fonte: Portarias, NOBs e Leis referentes ao SUS. GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; SUS = Sistema Único de Saúde; FPAS = Fundo de Previdência, Assistência e Saúde; NOAS = Norma Operacional da Assistência à Saúde; AB = Atenção Básica

Assistência Social

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 1990[1]	Anos 2000[2]
– Competências comuns – Centralização decisória e financeira no GF – E e M possuem sistemas próprios – Execução por meio de organizações assistenciais não governamentais	– Descentralização – Competências comuns – GF define normas e coordena ações. E, M e organizações assistenciais executam programas – Participação da sociedade em conselhos	– Políticas federais ativas de descentralização – Lei federal (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) define as exigências para transferência completa da AS para os M e para a transferência dos recursos	– Aprovação da PNAS (2004) – Criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2005): operacionalização da LOAS, descentralização e cofinanciamento com repasse fundo a fundo mediante condicionalidades – Pisos de proteção social de acordo com nível de complexidade dos programas, projetos e serviços prestados – Competências próprias para cada ente: GF cria e regula sistema, adesão voluntária de M, DF e E – NOB/SUAS (2012): cofinanciamento federal dos serviços, programas e projetos pode ser realizado por Blocos de Financiamento, gestão definida pelo GF – Responsabilidades comuns a U, E e M; incentivos financeiros aos M para apoio à gestão descentralizada

[1] Fonte: Almeida (2000). [2] CNM (2013). U = União; GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; FPAS = Fundo de Previdência; AS = Assistência Social; PNAS = Política Nacional de AS; NOB = Norma Operacional Básica.

(cc) BY-NC-ND

Habitação

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 1990[1,2]	Anos 2000[3]
– Centralização decisória e financeira da U por meio de agência federal (BNH) – Extinção do BNH (1986), a política passa por diferentes ministérios até os anos 1990 – Descentralização da implementação para agentes promotores (E e M e COHABs locais e assemelhados) que detinham alguma autonomia na implementação dos programas – Financiamento: FGTS	– Estabeleceu competência federal exclusiva para definir normas gerais – Competências comuns com estados e municípios – Não alterou o padrão anteriormente centralizado de formulação e gestão das políticas de desenvolvimento urbano[2] – Financiamento: FGTS	– Forte redefinição das funções do GF – Programa federal de transferência da administração do FGTS para conselhos estaduais. – Em período de vazio da política no nível federal, a política passa por diferentes órgãos do GF – Iniciativas dispersas de programas públicos de habitação nos níveis estadual e municipal	– Criação da SNH (2003) – Política Nacional de Habitação (PNH) (2004) – Sistema Nacional de Habitação divide-se em: SNHM e SNHIS – Lei Federal (2005) cria o SNHIS e o FNHIS, com conselho gestor – GF: coordenador, gestor e formulador da PNH; E, DF e M: órgãos descentralizados – Financiamento: recursos orçamentários e do FGTS – Previsão de repasse de recursos mediante o cumprimento de condicionalidades – Elaboração do PlanHab (2008), sob coordenação do GF

[1] Fonte: Almeida (2000).[2] Arretche (1996).3 Lei de criação do SNHIS e FNHIS, Lei de criação do PlanHab

U = União; GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; FGTS = Fundo Garantidor de Tempo de Serviço; SNH = Secretaria Nacional de Habitação; SNHM = Sistema Nacional de Habitação de Mercado; SNHIS = Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; Planhab = Plano Nacional de Habitação.

Saneamento

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 1990[1]	Anos 2000[2]
– Centralização decisória e financeira no GF (Planasa) – Descentralização da execução para companhias estaduais participantes do Planasa. – Poucos municípios operam sistemas próprios	– Competência federal exclusiva para definir normas gerais do setor – Competências comuns de GF, E e M para programas de saneamento básico – podem estabelecer suas próprias políticas e tarifas.	– Fim do Planasa – inexistência de políticas federais de descentralização – Inexistência de políticas estaduais de descentralização para os municípios. – GF não é titular (competência comum), mas define diretrizes para prestação do serviço e pode criar política nacional, de adesão voluntária com incentivos para adesão – Continua sendo competência de M e E, mas GF está criando sistema nacional de livre adesão dos E e M	– Criação da SNSA (2003) – Lei Federal (2007) estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico – Nova Política Nacional do Saneamento Ambiental (água, esgoto, lixo e drenagem) e novo marco regulatório estabelece as diretrizes nacionais da política – PNSA cria critérios de delegação: GF estabelece critérios para tarifação; indução para criação de consórcios regionais; M e E que aderirem devem criar planos de saneamento; cria conselhos para controle social – Integração no âmbito do GF das ações na área do saneamento – Elaboração do Plansab (2011) sob coordenação do GF

[1] Fonte: Almeida (2000).[2] Lei de criação do SNSA, Lei de Criação do Plansab

GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; FGTS = Fundo Garantidor de Tempo de Serviço; SNSA = Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; Plansab = Plano Nacional de Saneamento Básico.

(cc) BY-NC-ND

Cultura

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 1990[1]	Anos 2000[2]
– Destaque para órgãos federais, como IPHAN e Funarte – Cultura era vinculada ao Ministério da Educação – Em 1985, criação do Ministério da Cultura	– Competências comuns a União, E e M – Competências concorrentes na conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico	– Leis federais normatizando o incentivo à Cultura (como Lei Rouanet, Lei do Audiovisual)	– EC (2005) prevê a elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC) – Decreto Federal (2005) dispõe sobre o Conselho Nacional de Política Cultural, instalado em dez./2007. – Lei Federal (2010) aprova o PNC e cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) – EC (2012) institui o Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração e de forma descentralizada e participativa – Fundo Nacional de Cultura, por meio de seus fundos setoriais, previsto como principal mecanismo de fomento às políticas culturais

[1] Fonte: Almeida (2000).[2] Lei de criação do Sistema Nacional de Cultura, Lei de Criação do Plano Nacional de Cultura. GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; EC = Emenda Constitucional.

Segurança Pública

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 1990[1]	Anos 2000[2]
– Polícias federal, militar e civil, com atribuições específicas	– Trouxe competências aos municípios – guardas municipais	– Secretaria Nacional de Segurança Pública criada em 1998	– PL (2007) disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela SP, institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), dispõe sobre a Segurança Cidadã – Pronasci – programa federal articula programas de SP com políticas sociais já desenvolvidas pelo GF – GF regulamenta, fiscaliza, aporta recursos – E e M (além de ONGs) firmam convênios com GF para implementar ações – E e M devem criar GGI e gerenciam as ações – Institucionalização de espaços de participação social

[1] Fonte: Almeida (2000).[2] Lei de criação do Pronasci, Proposta de criação do SUSP

GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; SP = Segurança Pública; GGI = Gabinete de Gestão Integrada; PL = Projeto de Lei.

(cc) BY-NC-ND

Meio Ambiente

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 1990[1]	Anos 2000
– Sistema estadual – Início da centralização com o IBAMA – Criação do Sisnama (1981)	– Competências legislativas concorrentes – Competências comuns	– Tendência à centralização com criação do Ministério do Meio Ambiente – Regulamentação do Sisnama (Decreto n. 9.9274/90). – Programa Nacional de Meio Ambiente (1991) – Política de descentralização impulsionada pela Eco92. – Criação de fundos estaduais para apoiar projetos municipais	– Programa Nacional de Meio Ambiente, etapa I (2000) e II (2005) para colocar em prática o Sisnama, descentralizar ações e incentivar estados e municípios a aderir a programas federais – Institucionalização de espaços de planejamento e participação social, como a I e II Conferência Nacional de Meio Ambiente (2003 e 2005) – Implementação das Comissões Técnicas Tripartites Estaduais (2003), espaços de diálogo entre órgãos e entidades ambientais dos M, E, DF e GF

1 Fonte: Almeida (2000). GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; Sisnama = Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Educação

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 1990[1]	Anos 2000[2]
– Competências eram comuns aos três níveis de governo, que assumiam funções de maneira aleatória: GF: universidades, material didático e merenda escolar; E: educação básica, secundária e universidades, M: EI	– Competências legislativas concorrentes – Algumas competências comuns com priorização para: GF: ES e regulamentação da educação do país; E: EM e EF (dependendo da capacidade dos M); M: EI e EF – Processo de descentralização da merenda escolar e material didático – Financiamento: vinculação orçamentária: 18% do GF, 25% dos E e M e contribuição compulsória das empresas	– Políticas federais de descentralização da merenda escolar e de livros didáticos para os M – Lei federal determina recursos casados do GF e dos M em bases per capita (Fundef) – Inexistência de políticas de transferência da educação básica dos E para os M com abrangência nacional – Iniciativas de descentralização variam de estado a estado – Algumas iniciativas para aumentar a autonomia administrativa e financeira das escolas	– Plano Nacional de Educação. – Fundeb: Criado pela EC n. 53/06, regulamentado pela MP 339/06, convertida na Lei n. 11.494/07. Segue modelo do Fundef, com recursos dos três níveis: 18% do orçamento do GF e 25% do orçamento dos E e M – GF determina padrões e regulamenta – E e M implementam a educação básica, que inclui: EI; EF; EM (técnico ou não); EJA

[1] Fonte: Almeida (2000).[3] Lei de criação do Fundeb. GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; ES = Ensino Superior; EM = Ensino Médio; EF = Ensino Fundamental; EI = Ensino Infantil; EJA = Educação de Jovens e Adultos.

(cc) BY-NC-ND

Combate à pobreza

Antes de 1988	CF de 1988	Pós-1988	
		Anos 1990	Anos 2000
– Não havia uma área de política específica – Fragmentação de programas federais nos Ministérios de Saúde, Educação, Assistência Social e Agricultura. – Alguns E e M com programas próprios	– Cria competências comuns para o combate à pobreza	– Programa federal Comunidade Solidária coordena ação de diferentes agências federais nos municípios mais pobres atuando junto com administrações locais, ONGs e empresas – Programa Bolsa Escola – Experiências locais de programas de renda mínima	– Integração dos programas federais existentes (2003) com dois eixos principais de ação: Programa de Segurança Alimentar (Fome Zero) e Combate à pobreza (Programa Bolsa Família) – Manutenção do controle federal sobre a política

1 Fonte: Almeida (2000).3 Normas do Programa Bolsa Família e do Fome Zero

GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios

A seguir, apresenta-se um quadro geral com uma síntese comparativa do panorama recente das políticas, organizado a partir de algumas categorias de análise.

(cc) BY-NC-ND

Quadro com o panorama das políticas públicas em 2010

Área	Saúde	Assistência Social	Habitação	Meio Ambiente	Cultura	Segurança Pública	Saneamento	Educação
Competências constitucionais	Competências legislativas concorrentes – Competências comuns	Competências comuns – GF: define normas e coordena ações – E, M e organizações assistenciais executam programas	Competência federal exclusiva para definir normas gerais – Competências comuns	– Competências legislativas concorrentes – Competências comuns	Competências comuns a U, E e M – Competências concorrentes na conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico	Divide as competências para cada organização da segurança pública (polícias e bombeiro), vinculadas ao GF e aos E M: guardas municipais	Competência federal exclusiva para definir normas gerais do setor – Competências comuns de GF, E e M para programas – podem estabelecer suas próprias políticas e tarifas	– Competências legislativas concorrentes – Algumas competências comuns com priorização para: GF: ES e regulamentação da educação do país; E: EM e EF (dependendo da capacidade dos M); M: EI e EF
Formato institucional	SUS	SUAS	SNHIS	Sisnama/ PNMA II	SNC, PNC	SUSP (ainda em votação) Pronasci	Política Federal de Saneamento Básico	PNE/ Fundef/ Fundeb
Competências Formulação	GF: formula diretrizes, padrões de funcionamento, programas, responsabilidades mínimas, procedimentos de atenção médica e protocolos de assistência E e M: desenvolvem planos com base na adesão a programas	GF: formula diretrizes, padrões de funcionamento, programas, responsabilidades mínimas, procedimentos de atenção e protocolos de assistência E e M: desenvolvem planos com base na adesão a programas e padrões federais	GF: responsável pelas diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da PNH, coordena o SNH E e M: participam de seleções para os programas federais, criam conselhos, fundos e planos	GF: regulamenta normas e padrões, via atuação do Conama E e M: elaboram normas com base nas estabelecidas pelo GF	GF: formula, promove e executa políticas, programas e ações E e M aderem a eles e implementam estrutura mínima exigida e ações Coresponsabilidad e de diferentes instâncias do	GF: firma convênios com E e M e ONGs para implementar as 94 ações previstas Coordena no nível federal por meio de secretaria-executiva	GF: estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico O titular dos serviços formula a respectiva política Ao aderir a ela, deve criar planos e conselhos, entre outras exigências	GF: determina e regulamenta padrões a serem seguidos (LDB) e elabora o PNE O CNE, ligado ao MEC, regulamenta, normatiza, delibera e é consultivo E e M: podem avançar além dos mínimos exigidos
	e padrões federais		locais		poder público e da sociedade			
Implementação	E: responsável pela saúde terciária e parte da secundária, pelo desenvimento tecnológico, dá assistência aos M, estabelece CIB e conselho estadual, repassa recursos M: adere a programas, responsável pela saúde primária e parte da secundária coordena ações, repassa recursos, cria conselho local, alimenta sistema de informações	E: coordena política estadual, acompanha M, estabelece CIB e conselho estadual, repassa recursos para M, dá apoio técnico e incentiva criação de consórcios intermunicipais M: adere a programas, coordena ações, alimenta sistema de informação, repassa recursos, cria conselho local	GF: oferece suporte técnico para E e M E: implementam programas e devem ser articuladores das ações do setor habitacional no território M: implementam programas	GF e E: fazem licenciamento ambiental de empreendimento e atividades de impacto M: exerce vigilância, faz licenciamento ambiental de empreendimento e atividades de impacto local, após ouvir órgãos competentes da U e E, e criam conselhos locais de meio ambiente	Prevê implementação descentralizada dos programas para E e M e ONGs (E e M implementam as ações)	GF: elabora as ações vinculadas ao Pronasci e repassa recursos E e M: apresentam projetos de implementação das ações já desenhadas pelo GF Devem criar Gabinete de Gestão Integra que gerenciam as ações no plano local	Titulares dos serviços públicos de saneamento básico podem delegar organização, regulação, fiscalização e prestação dos serviços Prevê prestação regionalizada	E: implementa o EF e EM, prioritariamente Ensino Superior de competência compartilhada com GF M: implementa o EF e a EI
Financiam/ Forma de repasse	Transferência de fundo a fundo com critérios *per capita*, segundo critérios padronizados por programas e definições de programas intermunicipais – Alcance dos padrões e a alimentação dos sistemas de	Criação de fundo com repasse do GF a partir de critérios: índice de vulnerabilidade, adesão a programas e cumprimento dos padrões estabelecidos	OGU e FGTS Previsão de transferência fundo a fundo para HIS Constituição do FNHIS	Federal ou descentralizado, mas sem articulação	Próprio e autônomo para cada ente preferencialmente aos fundos de cultura constituídos	Por meio de convênios, contratos, acordos e consórcios com E, M, ONGs e organismos internacionais	GF, E e M podem, isoladamente ou em consórcios publicar, instituir fundos, cujos recursos podem ser usados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiam dos investimentos	Transferência de fundo a fundo Fundeb: somam-se, no âmbito dos E e DF, a receita de impostos e a transferência subvinculada, distribuindo-a em razão do n. de matrículas – onde o valor médio não alcançar o mínimo definido
	monitoramento (por E e M) está vinculada ao recebimento dos repasses de recursos							nacionalmente, o Fundeb será complementado pela União
Normatização	NOBs e NOAS	LOAS e NOBs	Leis federais e Portarias Ministeriais	Lei (Sisnama) e decretos regulamentados	Emenda Constitucional e Lei Federal	Pronasci: criado por lei federal	Lei Federal (2007)	Emenda Constitucional, MP e Lei Federal
Adesão	Voluntária	Voluntária	Voluntária	M e E têm competências obrigatórias	Voluntária	Voluntária	Voluntária	Compulsória
Vinculação*	Mínimos de Repasse GF: 11,5%, E: 12% M: 15% da arrecadação + transferências	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	E e M: vinculação de 25% da receita; GF: 18%. Destes recursos, 60% devem ser investidos no Fundeb
Sistema de monitoramento e avaliação	GF cria padrões de avaliação para programas, gerenciamento de diversos sistemas de monitoramento ligados às políticas	GF cria padrões de avaliação para programas, gerenciamento de diversos sistemas de monitoramento ligados às políticas	Não há	Não há	Prevê Sistema Nacional de Informações Culturais, coordenado pelo GF e alimentado por M que aderirem ao SNC	Para SUSP previsão da construção de um sistema de informações para monitoramento	Titulares devem estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento	Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto pela (ANEB) e (ANRESC/Prova Brasil)
Tipos de gestão dos entes subnacionais	Gestão Plena e Básica	Gestão Inicial, Básica e Plena	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há

GF: Governo Federal; E: Estados; M: Municípios. *As receitas vinculadas são os recursos orçamentários que têm destinação especificada em lei. Os recursos são transferidos automaticamente para os entes subnacionais.

(cc) BY-NC-ND

Considerações finais

Dado que expressivas desigualdades e heterogeneidades regionais caracterizam o Estado federativo brasileiro e, ainda, que mais de uma esfera de governo atua sobre um mesmo território e população, é de fundamental importância o debate a respeito da coordenação de políticas. Coordenação, que, por parte do governo federal, envolve, além da articulação entre diferentes níveis de governo, os mecanismos de incentivos e indução, as normatizações, os bons desenhos de programas, a redefinição da atribuição de responsabilidades e competências, as transferências de recursos e a organização e capacitação de quadros técnicos (tanto do órgão coordenador quanto dos órgãos de quem está na ponta da implementação), entre outros aspectos.

Analisando-se, ainda que de maneira sintética, as nove políticas públicas, verificou-se que, no atual contexto federativo brasileiro, caminha-se para um claro movimento geral de coordenação federal, o qual se expressa na criação de sistemas, planos ou programas nacionais com incentivos à adesão dos entes subnacionais, combinada à exigência de contrapartidas a serem cumpridas por parte desses entes, como a institucionalização de conselhos e fundos, por exemplo, e o atendimento a padrões de execução das políticas. Nos anos 2000, as políticas apresentam em comum a lógica da transferência de recursos, muitas vezes fundo a fundo (ao menos em sua concepção), da regulamentação federal de padrões e definição de competências, da adesão voluntária e da previsão de sistemas de informação e de monitoramento e avaliação que permitem coordenação federal.

Quadro síntese da coordenação das políticas no contexto federativo dos anos 2000

Saúde	Coordenação federal por meio do Sistema Único de Saúde
Assistência Social	Coordenação federal por meio do Sistema Único de Assistência Social
Combate à Pobreza	Programas federais implementados com adesão dos entes subnacionais e coordenação do governo federal
Habitação	Coordenação federal por meio do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
Saneamento	Movimento de coordenação federal por meio da Política Nacional do Saneamento Ambiental
Meio Ambiente	Movimento de coordenação federal por meio do PNMA II
Cultura	Movimento de coordenação federal por meio do Sistema Nacional de Cultura (em construção)
Segurança Pública	Movimento de coordenação federal por meio da criação do SUSP e da organização da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg)
Educação	Coordenação federal por meio do Plano Nacional de Educação e da aprovação do Fundef e Fundeb

Esses movimentos corroboram as evidências encontradas por Arretche (2012) a respeito do movimento de fortalecimento do governo federal como normatizador e financiador enquanto estados e municípios aparecem como executores das políticas. Esse movimento tem ao menos duas consequências: se, por um lado, enfraquece municípios e estados no âmbito da federação, por outro gera maior homogeneidade em termos de investimentos e políticas a serem realizadas por todos os entes federativos, como argumenta parte da literatura.

Nesse sentido, é possível perceber arranjos que, embora dêem caráter normatizador ao governo federal, criam instâncias específicas e institucionalizadas para negociação entre os vários entes

(cc) BY-NC-ND

federativos – como é o caso do SUS e do SUAS.

Outra consideração importante que se pode extrair das evidências apresentadas é a respeito do papel destinado aos estados no arranjo federativo brasileiro. Boa parte da literatura argumenta o enfraquecimento dos governos estaduais no desenho apontado pela Constituição. O que se percebe nos esboços dos arranjos apresentados é que, na maioria das vezes, os governos estaduais aparecem como apenas mais um ente federativo, em graus similares aos dos municípios, com poucas responsabilidades diferenciadas, inclusive em termos de coordenação de municípios. Essa evidência, que merece ser mais bem explorada, parece corroborar o que parte da literatura sinaliza e demonstra que há um enfraquecimento ou indefinição do papel dos estados nesses sistemas e programas nacionais construídos.

Destaca-se, ainda, a partir dos anos 2000, o aumento significativo da incorporação de processos e instâncias participativas no âmbito das políticas, que se traduzem na realização de conferências nacionais organizadas pelo governo federal, bem como na criação de conselhos nacionais das políticas e conselhos gestores de fundos setoriais, ambos com previsão similar no âmbito das esferas subnacionais.

É interessante destacar também que alguns sistemas e programas apontam, ao menos em temos normativos, para uma tendência à integração entre políticas de diferentes áreas, contribuindo-se para o rompimento de padrões de excessiva fragmentação setorial.

Pode-se considerar que esse movimento de coordenação expressa, de certo modo, um fortalecimento do papel do governo central na coordenação de políticas o que, entretanto, não significa necessariamente uma tendência homogeneizadora das políticas no território, ao menos em termos dos desenhos construídos. Embora se esteja observando, em comum entre as políticas, a constituição de sistemas, planos e programas nacionais com a coordenação federal, eles também resultam das especificidades, naturezas e legados históricos de cada uma das políticas, assim como das distintas capacidades dos entes subnacionais nas diferentes áreas setoriais.

As políticas analisadas carregam distintos legados e desenvolvimentos institucionais, inserem-se em diferentes arenas e envolvem atores e coalizões que variam entre as políticas e ao longo do tempo, colocando ainda uma série de desafios que demandam estudos específicos mais aprofundados. O panorama geral do quadro das políticas públicas, no Brasil na primeira década dos anos 2000, revela uma tendência convergente entre as políticas no sentido da coordenação por parte do governo federal, indicando novos padrões de relações intergovernamentais no contexto federativo brasileiro.

Contudo, ao final da década, já é possível identificar os rumos que esse padrão de políticas foi seguindo. As previsões de criação de institucionalidades, competências e mecanismos de descentralização constantes nas normativas das políticas nacionais tomaram rumos e graus de efetivação distintos. Na prática, aspectos como repasse fundo a fundo, implementação das ações previstas nos planos nacionais e fortalecimento de conselhos deliberativos não se concretizaram em todas as políticas setoriais.

A partir do segundo Governo Lula e primeiro Governo Dilma, identifica-se um movimento do governo central para

(cc) BY-NC-ND

fortalecer grandes programas federais – a exemplo do Programa Brasil sem Miséria, Programa de Aceleração do Crescimento, Programa Minha Casa Minha Vida –, que aportam montantes significativos de recursos federais e são formulados e geridos diretamente pelo governo federal, de modo geral, ao largo das institucionalidades previstas no âmbito das políticas nacionais. De maneira geral, esses programas inserem-se em um contexto no qual o governo federal vem ocupando um papel de protagonismo no planejamento e na condução de grandes projetos, sejam eles relacionados aos megaeventos esportivos que serão sediados no país, ao desenvolvimento da rede de infraestrutura brasileira, ao enfrentamento do *deficit* habitacional ou à redução da pobreza.

Contudo, essas são apenas indicações de uma nova tendência característica dos últimos governos – inserida em um marco temporal não abarcado no âmbito da elaboração deste trabalho –, mas pode ser apontada como um movimento recente, que merece novas investigações.

Referências

Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociol. e Política*, Curitiba, 24(6), 41-67.

Almeida, M. Recentralizando a Federação? (2005). *Revista de Sociol. e Política* (24, 29-40, jun). Curitiba.

Almeida, M. (2000). *Federalismo e Proteção Social:* a experiência brasileira em perspectiva comparada. São Paulo, mimeo.

Almeida, M. (1995). Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, a.10.

Ariznabarreta K. (2001). Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestion pública. In *Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y La Administración Pública* (6, 5-9 nov). Buenos Aires.

Ariznabarreta K. (2006). Métodos de constituição das instâncias decisórias – Federalismo. In *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil.* (Vol.1, 1 ed., 227 p.) Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/ Fiocruz.

Arretche, M. (2008, maio). Palestra apresentada ao Seminário do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

Arretche, M. (2005). Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociol. e Política* (24, 69-85, jun). Curitiba.

Arretche, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. (2004). *São Paulo em Perspectiva* (Vol. 18, n. 2, pp. 17-26). São Paulo.

Arretche, M. (2002, September). Relações federativas nas políticas sociais. *EDUC. SOC.* (Vol. 23, n. 80, pp.25-48). Campinas.

Arretche, M. (1999, Jun.). Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo.) *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS* (a.14, n. 40, pp. 112-141) São Paulo.

(cc) BY-NC-ND

Arretche, M. (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (a.11, n. 31, jun). São Paulo.

Franzese, C. (2010). *Federalismo Cooperativo no Brasil:* da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.

Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política* (n. 24). Curitiba.

Souza, C. (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo Perspectiva* (n. 18, v. 2). São Paulo.

Souza, C. (2002). Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva* (Vol. 7, n. 3, pp.431-442).

Souza, C. e Carvalho, I. (1999). Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Cedec* (n. 48, pp.187-213). São Paulo: Lua Nova.

Nota

1 Esta seção se inspira e atualiza (com informações recentes disponíveis em sítios eletrônicos) parte do trabalho desenvolvido por Maria Hermínia Tavares de Almeida no artigo "Federalismo e Proteção Social: a experiência brasileira em perspectiva comparada", publicado (em versão mimeo) no ano 2000; o qual se insere no debate sobre o modelo federativo brasileiro, seus arranjos e distribuição de competências e atribuições entre as esferas de governo. A partir da sistematização de informações básicas sobre dispositivos legais e iniciativas descentralizadoras, a autora apresenta as competências dos níveis de governo nas diferentes áreas de políticas sociais - Atenção à Saúde, Assistência Social, Políticas Contra a Pobreza, Educação, Habitação, Saneamento Básico, Previdência Social, Meio Ambiente e Segurança Pública. Para tal, utiliza como periodização três marcos: Antes de 1988; Constituição de 1988 e Normas e Políticas Atuais (2000).

(cc) BY-NC-ND