

FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. Hochman G, Faria CAP. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2013. 388 p.

ISBN: 978-85-7541-429-3

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311XRE011114>

Quando começamos a estudar o federalismo, deparamo-nos, em geral, com a definição de Elazar de “*self-rule plus shared rule*” (algo como autogoverno mais governo compartilhado). No entanto, ao continuarmos os estudos e encontrarmos a coletânea *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*, percebemos o quão complexa é essa pequena fórmula. Trata-se, portanto, de bibliografia fundamental para compreender a atual conformação institucional do federalismo brasileiro e a sua repercussão na proposição, no financiamento e na condução de políticas públicas. O livro reúne 12 artigos de autores que identificaram, com perspicácia, dilemas e horizontes próprios da nossa organização institucional. A coletânea é organizada em quatro partes temáticas e apresenta estudos tanto empíricos quanto teóricos, tendo, como fio condutor, a busca da compreensão dos processos históricos de implantação da democracia no Brasil que possibilitaram a existência de elementos e arranjos políticos e institucionais que permitem/impedem a garantia de direitos sociais básicos para a população.

Na primeira parte da coletânea, os autores apresentam estudos empíricos, invertendo a compreensão corrente de que a União teria pouco poder no Brasil. Assim, Carlos Rocha realiza uma comparação entre os modelos autônomico Espanhol e federalista brasileiro, evidenciando a dificuldade de se diferenciarem os limites entre ambos. O autor demonstra que, mesmo não sendo consensualmente considerada como uma federação, a Espanha apresenta arranjos institucionais e políticos que a aproximam da realidade federativa, sobretudo pela autonomia dos entes inferiores, maior, sustenta o autor, do que a dos brasileiros. Em seguida, Marta Arretche resgata um dos dilemas originários dos Estados democráticos modernos no que diz respeito à organização institucional, qual seja, concentração de poder no governo central ou extensão do poder para os governos regionais. A autora dialoga com o estudo de Stepan para demonstrar que não se confirmaram as afirmações pessimistas feitas por esse autor, em 1999, sobre a democracia brasileira, de que haveria uma paralisia no sistema decisório em função do poder de veto das minorias regionais. Ao contrário, conclui que o arranjo brasileiro, em vez de enfatizar os poderes dos entes estaduais e municipais, favorece a autoridade do governo central. Por fim, Celina Souza discute o intenso processo de reforma constitucional que o país viveu a partir da promulgação da *Carta Magna*, em 1988, identificando seus efeitos sobre as políticas públicas, sobretudo quanto ao papel dos entes federados. A autora analisa a alta taxa de modificação à *Constituição*, uma das mais emendadas do mundo, evidenciando

que houve um intenso processo de redesenho do federalismo fiscal e das relações intergovernamentais. Destaca ainda que muitas dessas alterações foram objeto de contestação judicial por parte dos governadores de estado, mas que as decisões têm sido em favor da legislação federal, que ratifica o Executivo federal como formulador de políticas fiscais e sociais.

O tema que rege a parte II da coletânea é a política partidária, que tem se apresentado, sobretudo, pela polarização PT-PSDB. André Borges investiga a relação entre a produção de políticas sociais e o processo eleitoral, defendendo que a competição partidária para presidente tem produzido políticas públicas em âmbito federal, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Bolsa Família, “*capazes de atender os mais pobres*” (p. 127), na medida em que têm sido cruciais no processo eleitoral. Borges ressalta que tais programas não deixam margem para a atuação autônoma dos municípios, que figuram como meros executores das políticas federais. Em seguida, Leandro Ribeiro analisa a relação entre a dinâmica democrática nas administrações municipais e a provisão de políticas sociais, tendo, em vista, tanto o impacto dos partidos sobre a execução das políticas quanto, sobretudo, o papel do legado das políticas já existentes. Também reitera o papel predominate do Executivo federal nas decisões sobre as políticas sociais levadas a cabo nos níveis locais. No capítulo que fecha a parte II, Denilson Coêlho busca elementos históricos, políticos e institucionais que expliquem o surgimento e a difusão de programas de renda mínima nos municípios e estados do Brasil até a apropriação pelo Executivo federal desse tipo de programa. Coêlho resgata o histórico de criação dos programas de transferência de renda desde o primeiro projeto, Renda Mínima, apresentado em nível federal em 1991, passando pela criação do primeiro programa municipal em 1995 até a criação do Bolsa Família em 2003.

A parte III da coletânea discute os caminhos e entaves da cooperação intergovernamental na definição e na condução das políticas públicas. Assim, Hironobu Sano e Fernando Abrucio ressaltam a ausência de uma cultura de negociação entre os entes federados. Os autores contextualizam o federalismo brasileiro, resgatando algumas de suas características históricas, como as heterogeneidades socioeconômicas e de distribuição de poder territorial, sedimentadas ao longo do século XX, e o fato de sermos “*um modelo montado pelo regime militar baseado numa forte centralização política, financeira e administrativa*” (p. 221). Os autores discutem o relacionamento horizontal entre os estados, tendo, como base, o CONASS, cuja experiência aponta alguns caminhos no sentido da coordenação intergovernamental. No capítulo seguinte, Carlos de Faria e Gustavo Machado discutem a criação de Regiões Metropolitanas, tendo, por base, a experiência de Belo Horizonte. É importante ressaltar que a composição de Regiões Metropolitanas é fundamental para a

produção de cooperação entre municípios e para a “*superação de problemas compartilhados no espaço da metrópole*” (p. 248). O texto de José Angelo Machado fecha a parte III com a análise do histórico de formação de pactos regionais na prestação da assistência à saúde, no intuito de pensar a possibilidade de sucesso do Pacto de Gestão, sobretudo no que diz respeito ao alcance de uma “regionalização solidária e cooperativa”. O autor chama a atenção para o fato de que a solidariedade depende da disposição de diversos segmentos sociais e de que não houve ainda uma incorporação dessa lógica nos processos de regionalização.

A última parte da coletânea identifica entraves históricos para a descentralização de políticas sociais. Gilberto Hochman analisa a questão das relações horizontais no federalismo brasileiro, focando na reforma da saúde pública na Primeira República. O autor lança luz sobre os processos de negociação horizontais que permitiram o desenvolvimento de uma trajetória de centralização nas questões de saúde pública. No capítulo seguinte, Bruno Costa e Pedro Palotti discutem os temas da coordenação e autonomia no processo de descentralização da Política de Assistência Social em Minas Gerais. Ressaltam os problemas específicos da área, como baixa institucionalização e predomínio da iniciativa privada sem fins lucrativos. Os autores demonstram o papel central das instâncias federativas superiores como indutores no processo de descentralização. A coletânea é fechada com o artigo de Cibele Franzese e Fernando Abrucio, no qual discutem, a partir da literatura, a relação de mútuo impacto entre Federalismo e Políticas Sociais, incorporando ao debate os efeitos que as políticas públicas geram sobre os modelos de federalismo. Os autores chamam a atenção para a especificidade brasileira de adotar, como ente federativo, todos os municípios, conferindo-lhes autonomia política, administrativa e financeira. Tal decisão decorreu da crença de que descentralização traria maior grau de democracia. O mesmo processo previu um compartilhamento entre os entes na execução das políticas públicas, sem definir, contudo, as atribuições específicas. A saúde, nesse sentido, serve como referência na promoção da cooperação entre os três entes, “*estabelecendo parâmetros nacionais para cada política, organizando a distribuição de competências e instituindo espaços de negociação federativa*” (p. 375).

A publicação dessa obra contribui com o preenchimento de uma lacuna importante, perfeitamente expressa em seu título, nos estudos sobre políticas no Brasil. Mais que isso, ajuda-nos a entender os obstáculos na democratização do Estado Brasileiro e aponta alguns caminhos para transpô-los. A leitura dos textos ajuda a pintar um quadro mais nítido do nosso extremamente complexo contexto federativo.

Felipe Rangel de Souza Machado
Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio,
Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.
felipemachado@fiocruz.br