

Uma Reflexão Sobre a Constituição de 1988 e suas Implicações na Descentralização das Políticas Sociais

A Reflection on the 1988 Constitution and its Implications for the Decentralization of Social Policies

Una Reflexión sobre la Constitución de 1988 y sus Implicaciones para la Descentralización de la Política Social

Une Réflexion sur la Constitution de 1988 et Implications pour la Décentralisation des Politiques Sociales

*Isabel Cavalcante Godinho**

Resumo: A conformação federativa adotada em 1988 definiu os rumos e as reformas necessárias à nova gestão político-administrativa brasileira, redesenhando o papel e as competências de cada ente federado. Este artigo reflete sobre como as atribuições e princípios federativos do Estado brasileiro, após a Constituição de 1988, interferem na descentralização das políticas sociais expressando um importante desafio político-administrativo a ser processado, numa realidade complexa como a brasileira, atendendo ao pacto federativo, expressando uma tentativa de racionalização na arena das relações intergovernamentais.

Palavras-chave: federalismo, descentralização, políticas sociais.

Abstract: The federal conformation adopted in 1988 defined the necessary directions and reforms for the Brazilian new political and administrative management, redesigning the role and responsibilities of each federal entity. This article reflects about how the functions and federatives principles of the Brazilian State interface on the decentralization of the social policies expressing an important political and administrative challenge to be processed, in a complex reality like the Brazilian's, attending to the federative pact, expressing an rationalization attempt on the area of the intergovernment relations.

Keywords: federalism, decentralization, social policies

* Isabel Cavalcante Godinho, Mestranda em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF), bolsista da CAPES. www.gugaisa@oi.com.br

Introdução

Salienta-se neste trabalho as propostas importantes de mudanças definidas na Constituição de 1988, bem como o impacto disso nas relações intergovernamentais a partir das novas atribuições dos entes federados.

Considerando na realidade brasileira suas implicações de um estado federativo em dimensões continentais e com uma diversificada constituição regional, a tarefa da descentralização constitui-se importante desafio a ser impresso nas políticas públicas sociais, o que, no mínimo, exige uma reconfiguração de formatos anteriores na realidade nacional.

Processo esse já com importantes avanços, porém ainda em curso, pois trata-se de uma arena político-cultural que expressa disputas, negociações, interesses diversos, dentre outras peculiaridades que envolvem diversos atores, cenários e condições reais do ambiente institucional, político, administrativo, legal e técnico.

Para tanto, mecanismos importantes foram adotados a fim de efetivar as diretrizes constitucionais neste processo de descentralização, ressignificando e redefinindo os papéis e atribuições de cada ente federado.

Destaca-se dentre os recursos utilizados na condução político-administrativa neste processo de descentralização pós-Constituição de 1988 o controle social, conferindo condução democrática e deliberação da sociedade nas ações públicas; além de todo um reordenamento regulatório, específico em cada política setorial, com direção pública, nacional baseada em instrumentais legais, técnicos e administrativos, normatizando e padronizando as novas relações intergovernamentais, que passam a ser cooperativas, pela corresponsabilidade de planejamento, gestão, execução, monitoramento e avaliação dos serviços públicos, bem como do cofinanciamento entre os três entes federais.

Por fim, salienta-se como exemplo

real e profícuo dessa descentralização brasileira, a Política de Assistência Social por meio da materialização do SUAS – Sistema Único de Assistência Social; que se constituiu de fato pelas prerrogativas legais e pelo papel fundamental de inter-relação, articulação e responsabilização dos entes federados na implementação desta política pública.

A Descentralização após a Constituição de 1988 e as políticas sociais

A Constituição de 1988 restaura a federação e a democracia, definindo, em seu Art.18, atuação autônoma e com responsabilidade delegada aos três níveis de governo, conforme seu Art. 23, atendendo o princípio da descentralização.

Esta Carta foi um marco importante na história política brasileira, resultado de um movimento que expressou a dinâmica da vida em sociedade, da necessidade de construção de um novo *habitus*¹, e uma reconstrução institucional e política.

Esse movimento ocorrido na década de 1980 foi resultado de um processo coletivo, seja por representações de governo, seja da sociedade civil, por meio de inúmeras representações sociais, científicas, intelectuais, populares, políticas; movidos pela insatisfação político-administrativa, constituiu-se no *locus* da democracia, pela liberdade de expressão e opinião que, fazendo-se presentes, definiam novos patamares de convivência e atenção às necessidades sociais e humanas, institucionais e políticas, a partir de toda história já vivida no país.

A luta de todos esses atores se refletiu na Carta Magna de 1988, que dita formalmente novos patamares da relação federativa brasileira. É unanimidade, entre os autores Abrucio (2005); Arretche (2002); Souza (2005); Melo (2005); entre outros, que a Constituição de 1988 trouxe mudanças fundamentais no processo de redemocratização do país, na estrutura federativa e, mais especificamente, no

campo das responsabilidades públicas e dos direitos humanos e sociais.

A Constituição de 1988 absorve as exigências de reformulações políticas mais descentralizadas, democráticas e de interesse público. Com isso, restabelece a autonomia política dos governos subnacionais, definindo outro regime de atribuições tributárias, o que permite aos estados e municípios não só receberem autoridade para tributar, mas também aumentar suas parcelas nas receitas tributárias federais (Melo, 2004). Isso fortaleceu o poder financeiro dos estados e municípios em detrimento da União.

Embora tenha aumentado claramente os recursos das unidades subnacionais, a Constituição Federal de 1988 não deixou tão clara assim a distribuição das competências dos entes federados; deixando apenas mais bem definidas as atribuições da esfera municipal, após lhe conferir o status de unidade constituinte autônoma. Esse fato se torna relevante pela condição de ao poder local possibilitar-se maior participação na elaboração e gestão das atividades governamentais, assim como na alocação de gastos públicos de forma mais eficiente no âmbito municipal devido ao seu conhecimento da realidade local.

Nesse sentido, corrobora Abrucio (1998) ao afirmar que:

[...] já os estados tiveram mais recursos e menos responsabilidades, o que criou condições para os governadores investirem grande parcela de seus recursos na busca do controle dos deputados estaduais e federais e dos chefes políticos locais, potencializando a força dos governadores no sistema político.

Fato é que, a partir de então, seria necessária uma reestruturação institucional e da administração pública, principalmente dos estados e municípios, a fim de atender a todas as prerrogativas constitucionais como, por exemplo, a transparência, o universalismo e a redistribuição,

que passam a ser princípios para a organização das políticas públicas e sociais. Aliado a isso, instituiu-se o controle social com arranjos participativos nos diferentes níveis de governos, garantindo a participação comunitária e cidadã na gestão pública (Melo, 2004).

A mais importante alteração que representou de fato uma redemocratização foi a definição de um processo amplo de descentralização que tem vigorado de forma cada vez mais intensa e extensa na execução das políticas públicas até os dias atuais.

No entanto, como nenhuma mudança se opera do dia para noite e esse processo, na realidade, na vida institucional, política e cultural tem uma velocidade muito diferente da elaboração e definição de leis e normativas, as mudanças nesse desenho institucional levaram um lapso de tempo para ocorrer, o que demandou um aparato de instrumentais, regulações normativas, mecanismos e persistência dos atores que construíram essa proposta para operacionalizar os princípios norteadores de estruturação das políticas públicas, previstos na nova Constituição.

A realidade se deparou com grandes desafios propostos pela Constituinte de 1988, exigindo reformas em vários setores, a começar pela gestão pública e pelo desenho administrativo e operacional das políticas sociais e suas relações intersectoriais. Os governos começaram a inserir formas de organização que melhorassem a qualidade e a capacidade de atender as novas propostas, como profissionalização da burocracia, mecanismos de avaliação e controle, participação e planejamento estratégico, coordenação administrativa e financeira, descentralização e regionalização. Esse processo começou na gestão de Fernando Henrique e teve continuidade no governo Lula, que somou outras iniciativas de modernização e combate à corrupção e à ineficiência da máquina pública.

Todos esses procedimentos para concretizar a descentralização se expressam

a partir das relações intergovernamentais (RIGs), dependendo primeiramente da adesão dos municípios e estados, atendendo ao princípio da autonomia e da democracia. No entanto, em se tratando de contexto político, há negociações, barganhas, coalizões, induções e incentivos financeiros, fiscais e tributários, que ficam a cargo das mais altas esferas de poder (Abrucio, 2005). Por isso, pesquisas confirmam que incentivos podem acelerar este processo.

[...] o comportamento responsável dos governos, sejam eles locais ou nacionais, depende, não exclusivamente, mas em grande medida, dos incentivos a que estes estão sujeitos. E são em grande parte as instituições, isto é, desenhos de política, regras e normas sociais, que conformam os incentivos ao comportamento dos atores políticos. NORTH & PRZEWORSKI apud ARRETCHÉ, 2003).

A descentralização na perspectiva cooperativa e compartimentalizada não foi uma tarefa fácil, exigindo uma revisão de todos os atores no exercício de seus papéis, funções e relações político-institucionais, principalmente nas políticas específicas.

Esse processo, na leitura de Abrucio (2005), para além da tentativa de democratizar o plano local, deparou-se com um contexto de problemas preexistentes nos governos regionais e locais, como:

[...] desigualdades socioeconômicas, municipalismo autárquico, metropolização acelerada, problemas de governabilidade, capacidade de gestão, cultura política adversa ao *accountability* democrático, *modus operandi* das relações intergovernamentais, além da disparidade econômica entre os municípios, pois um contingente enorme não tem condições de sobreviver com recursos próprios. (Abrucio, 2005:48)

Isso exigiu uma série de medidas,

tratadas especificamente por cada política social, a fim de reformular e readequar rotinas burocráticas, serviços prestados, estruturas regulatórias, capacidades administrativas, resquícios culturais, políticas tributárias e fiscais, orçamentos, política monetária, relações intergovernamentais, para poder, então, dar condições institucionais ao processo de descentralização das políticas públicas sociais (Melo, 2004).

A lógica de um sistema cooperado num Estado federativo presume uma reforma de Estado capaz de reconfigurar formatos anteriores e uma disposição deliberada a fim de agregar adesões e compromissos jurídicos, políticos e institucionais para fazer frente à descentralização político-administrativa, que é muito mais do que o deslocamento de responsabilidades e sobreposição histórica de ações locais.

No caso brasileiro, descentralizar, para além das atribuições e competências legais dos entes estatais responsáveis pela a efetivação das políticas sociais definidas na Constituição de 1988, requer um conjunto de elementos constitutivos de regulação, operacionalização, recursos e condições político-administrativas para operacionalizar no plano local, de forma democrática, todos os serviços e ações públicas que atendam as necessidades dos cidadãos de direito no território, propiciando qualidade de vida e acesso aos bens sociais² tais como: educação, saúde, segurança, saneamento, transporte, lazer, cultura, assistência social etc.

No entanto, essa descentralização se depara com questões que se estabelecem na relação entre o Estado e a sociedade e que perpassam:

- a) O campo dos valores culturais historicamente internalizados pela população, interagindo com a noção que tenham de cidadania e de respeito, direitos e deveres. Isso depende do nível de quanto se sintam aptos, res-

ponsáveis, com delegação natural e legal para escolher, acompanhar, decidir e controlar o que é público, o que define sua organização, mobilização e pressão pelos interesses coletivos da sociedade;

- b) O campo institucional que traduz a capacidade administrativa da gestão local, sua estrutura física, humana, técnica, jurídica, financeira, fiscal e burocrática, capaz ou não de executar e assumir os “custos” diversos da gestão pública;
- c) Pela capacidade política dos diversos atores, sua habilidade de tomar decisões, de estabelecer relações com os demais entes da federação, de se articular e negociar e constituir representatividade junto aos órgãos políticos administrativos competentes em favor de seu lugar e às demais representações políticas.

Por isso esse processo de descentralizar é um desafio que será constante, pois se trata de algo dinâmico, cúmplice com todos os fatores da realidade, seja na elaboração, seja na execução das políticas, resultado das relações humanas – históricas, institucionais e sociais, que ainda se encontram em plena construção, em pleno exercício.

A representação organizada e a articulação desses interesses diversos interferem nas relações intergovernamentais e nos impactos da descentralização das políticas que, segundo Arretche (2000), além de incidirem incisivamente no processo de execução de cada política social, normatizando a oferta de bens e serviços e a sua engenharia operacional, as regras constitucionais também se influenciam por sua herança institucional e pela capacidade técnica estatal³. Por isso ocorre com ritmos e fôlegos diferenciados nas diferentes políticas setoriais, considerando o contorno técnico-administrativo de cada uma, seu trajeto histórico, as necessidades peculiares à sua execução, a independência financeira do ente federado atrela-

do às diferenças regionais, e as diversas expressões das realidades municipais em áreas rurais e urbanas criando graus diferenciados no processo de descentralização brasileira, o que faz sentido, pois

[...] a descentralização não ocorre num vazio político-institucional. Além do mais, ela promove novos conflitos entre diferentes grupos sociais e afeta a distribuição de poder político e de bens a diferentes grupos da sociedade local e entre os diferentes níveis de governo. Souza, 2002:435).

Isso só reforça a complexidade de sua implementação em contextos heterogêneos por envolver aspectos políticos e não só administrativos, que devem ser considerados neste processo de transferências de poder financeiro e decisório às instâncias subnacionais, o que é corroborado por Lima (2002: 519):

Reformulam-se, para tanto, papéis, funções dos entes governamentais na oferta de serviços, na gerência de unidades e na gestão de sistemas. Adotam-se critérios de alocação e transferências de recursos e criam-se novas instâncias de colegiados de negociação, integração e decisão, envolvendo a participação de gestores, prestadores, profissionais e usuários.

No Brasil, embora esse processo não tenha contado com um planejamento da descentralização dos encargos, mecanismos para redistribuição de recursos foram necessários e, aos poucos, estabelecidos critérios para reformulação de assuntos tributários e fiscais (Lima, 2002).

Isso, por sua vez, exigiu do governo federal uma coordenação a fim de compensar as carências econômicas próprias dos entes subnacionais. Nesse procedimento federativo, o governo federal não reduziu a sua importância e interlocução governamental⁴, fez-se atuante nas RIGs⁵ para além de estabelecer diretrizes técnicas, administrativas e repassar re-

curso, coordenar todo esse processo e administrar conflitos garantindo a implementação dos serviços.

O Governo Federal, especialmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, tomou várias medidas que, além de provocar e estimular a autonomia e a responsabilidade dos entes na substituição de várias ações do governo federal, fez reformas constitucionais que colocam limites e responsabilidades nas despesas das esferas subnacionais, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal⁶, a Lei Kandir, o Fundo de Estabilização Fiscal, o Fundef⁷, a Emenda Constitucional 29/2000, entre outros. Isso, de um modo geral, ampliou a competência tributária dos governos subnacionais, na arrecadação e repasse dos impostos antes centralizados agregando repasse a uma das mais importantes transferências já existentes, que são os Fundos de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundos de Participação dos Estados (FPE). Aliadas a esses mecanismos, outras estratégias importantes e de grande repercussão foram também muito importantes como o controle da inflação, o Plano Real, o controle de dívidas institucionais e do comportamento fiscal (Melo, 2005).

Os mecanismos adotados para melhorar a relação entre os entes foram de alta relevância, pois, apesar da complexa estrutura institucional montada em muitas dessas políticas sociais para efetivá-las a execução, “a qualidade da ação desses governos subnacionais depende, em grande medida, dos incentivos e controles a que estão submetidos.” As disposições ou regras constitucionais, o desenho de um programa de descentralização e seu modo efetivo de implementação constituem elementos centrais dos incentivos necessários a esse processo de descentralização aliado às transferências financeiras e fiscais Arretche, 2000:246).

Ainda assim, o resultado dessa implementação e dessa coordenação nacional é heterogêneo, tal qual a realidade brasileira com suas dimensões comple-

xas e diferentes expressões históricas das políticas setoriais aqui construídas.

Esse desenho político-administrativo prevê cofinanciamento, corresponsabilidade e controle social entre as três esferas de governo, processo esse extremamente importante e inovador que deparou, contudo, com inúmeras dificuldades políticas, administrativas, técnicas e estruturais. Descentralizar, na prática, seja qual for o setor, não é algo mecânico que incluía somente procedimentos burocráticos e processuais; envolve muitos atores, personagens, jogos de interesses econômicos, de mercado, políticos e também de representantes da sociedade civil, os quais, num processo de amadurecimento da operacionalização da política pública, foram construindo atributos estruturais e legais a fim de assumir a gestão das políticas sociais.

O Brasil é uma federação que passou por inúmeras fases e conduções políticas, ora com um nível de poder concentrado e autoritário, ora com um nível de poder democrático e descentralizado. Em todas essas fases, nas relações intergovernamentais, a luta pelo poder, pela autonomia, pela ampliação de recursos, e decisões tributárias por meio de barganha, processos de negociação e mecanismos vários na busca de interesses, fizeram-se presentes de uma forma mais ou menos intensa a depender do contexto e das circunstâncias, momentos esses que ou estabeleciam e respeitavam os princípios federativos e republicanos, ou o negavam em detrimento do poder centralizador.

Não se apaga o legado histórico e cultural de uma nação em sua condução política e social. Por isso a importância, diante da instabilidade das instituições políticas, de se conhecer o papel, o comportamento traçado historicamente pelos entes governamentais e suas inter-relações. O jogo de poder constante entre o governo central e os estados, num esforço eterno de obtenção de privilégios, que envolviam não só esses atores públicos

e políticos, mas impactavam e eram impactados também pelo mercado financeiro, pelos movimentos sociais e trabalhadores, pela política internacional, tem assim interferido nas condições da condução político-administrativa do Brasil.

No entanto, não há como negar que a conformação federativa adotada pela Constituição de 1988 definiu os rumos e as reformas necessárias à gestão político-administrativa brasileira, redesenhando o papel, as competências e os limites e possibilidades de cada ente federado. Isso provocou uma racionalização na arena das relações intergovernamentais até então vigentes no país. Aliado a isso, há um novo cenário com redefinições de papéis, do perfil dos atores, de mecanismos de garantia da democracia e controle social por meio de instâncias colegiadas de pactuação e deliberação de decisões da gestão pública; por meio de estratégias de qualificação da gestão; de instrumentais gerenciais, técnicos e normativos que operacionalizam a descentralização de políticas públicas, dentro de um contexto de globalização no qual a tecnologia encurta distâncias físicas, administrativas, burocráticas, intelectuais e políticas. Tudo isso dá um novo tom ao federalismo brasileiro.

A Política de Assistência Social como exemplo da Descentralização

No contexto brasileiro após 1988, as políticas sociais ganham um contorno expressivo, tendo os municípios como os principais responsáveis pela execução direta dos serviços públicos e importantes atores de expressão local das relações intergovernamentais; destacamos como exemplo dessa descentralização político-administrativa, a Política de Assistência Social,

Esta, enquanto política pública brasileira de proteção social junto com a Previdência Social e a Saúde, constitui

um Sistema Único Nacional, instituído legalmente, de forma descentralizada que prevê ações articuladas, cooperadas, com corresponsabilidades e cofinanciamento entre as três esferas de governo brasileiro.

A Assistência Social, atualmente, operacionaliza uma capilaridade de serviços socioassistenciais públicos que se faz de extrema importância a fim de garantir o acesso dos cidadãos às ações de Estado, ainda mais ao se considerar a dimensão do território brasileiro e as diversas condições geográficas, ambientais, culturais, sociais e políticas de cada estado, realidade essa que precisa ser considerada no planejamento e execução de políticas públicas, para garantir o acesso dos serviços públicos de quem necessitar, enquanto direitos garantidos constitucionalmente.

Compondo essa estrutura político-administrativa, somam-se os instrumentos legais de controle social, potencializando a participação do cidadão e do poder local nas decisões e conduções específicas e gerais da política, expressos nos Conselhos de direitos instituídos em todos os municípios; o que se torna uma estratégia relevante e crucial para efetivar um processo de mudanças estruturais nas relações públicas e sociais.

A Lei Orgânica de Assistência Social/1993 estabelece os objetivos, princípios e diretrizes da política, trata da organização e gestão, das ações e do funcionamento, compõe a Política de Assistência Social por Programas, projetos, serviços e benefícios, que devem ser prestados pelo Estado e, de modo complementar, pelas entidades de Assistência Social.

As ações de proteção da Assistência Social devem ser prestadas de forma integrada e articulada entre si e com outras políticas sociais e estruturadas para atingir a universalidade da cobertura das necessidades e do atendimento de todos que dela necessitam.

No Art. 5º. da LOAS (Lei Orgânica

da Assistência Social) encontramos as diretrizes basilares para sua organização, como:

- I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II – participação, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Materializando essas diretrizes, a NOB/SUAS/2005 (Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2005), vigente até hoje, altera as referências conceituais, a lógica de gestão, a estrutura organizativa e o controle das ações da Política de Assistência Social. Aborda a divisão de competências e responsabilidades entre as esferas de governo; os níveis de gestão de cada um; as instâncias que compõem o processo de administração e como elas se relacionam; os principais instrumentos técnicos, metodológicos e de gestão a serem utilizados, o caráter do SUAS, a função da Política de Assistência social, a rede socioassistencial, a gestão compartilhada de serviços, os níveis e tipos e instrumentos de gestão do SUAS (inicial, básica e/ou plena), as instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático do SUAS e o financiamento, tratando desde a gestão financeira, transferência de recursos e seus mecanismos fundo a fundo, seus critérios de partilha e de transferência e o cofinanciamento no SUAS.

Configura-se assim um Sistema nacional que participa do processo de reforma do Estado, na contramão de ações neoliberais, residuais e assistencialistas.

Ações institucionalizadas assessoram e dão suporte constante aos entes subnacionais por meio da engenharia

institucional estabelecida nas relações federativas entre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as Secretarias de Estado de Assistência Social e as Secretarias Municipais de Assistência Social.

Uma estrutura foi montada pelo governo federal para dar Institucionalidade ao SUAS – Sistema Único de Assistência Social por meio da coordenação, organização, cofinanciamento e assessoria que, através de Sistemas Informatizados interligados diariamente com Estados e Municípios institui um desenho⁸ administrativo por meio de programas, serviços, benefícios e gestão administrativa; além do suporte técnico da estrutura da Secretaria de Avaliação e gestão da informação (SAGI/MDS) que monitora, acompanha e capacita o trabalho em rede nacional; por meio da operacionalização dos serviços ações executados pelos estados e municípios com cofinanciamento, capacitação e assessoria técnica dos demais entes federados.

O viés democrático que efetiva a Institucionalização da Assistência Social ocorre por meio de constantes e articuladas reuniões, consultas públicas, conferências e congressos envolvendo todos os atores dessa política de forma representativa institucionalizada como: Comissão Intergestores Bipartite (CIB), Comissão Intergestores Tripartite (CIT), Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), Colegiado Estadual de Gestores de Assistência Social (COEGEMAS), Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (FONSEAS -), conselhos das três instâncias sob a orientação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), etc. que compõem um complexo padrão de gestão pública dessa política considerando no contexto nacional a heterogeneidade em suas condições político-administrativa.

Atualmente é possível, na realidade brasileira, identificar a Assistência Social como política pública, afiançadora de direitos, tendo um papel ético-político

e uma Institucionalidade, com Secretarias próprias e equipamentos públicos territorializados: CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) e CREAS (Centros de Referência Especializados de Assistência Social), programas, serviços e benefícios, técnica e metodologicamente definidos e sistematizados, acontecendo de forma continuada, sistemática e com diretrizes nacionais atendendo ao princípio da universalização e da descentralização em todo o território nacional.

A PNAS/2004 (Política Nacional de Assistência Social) e a NOB/SUAS 2005 ressaltam o caráter público da Política de Assistência Social, por meio da primazia do Estado e do comando único, da descentralização político-administrativa definindo a corresponsabilidade entre as ações governamentais e não governamentais, redefinindo a relação público-privada, e regulamentando o vínculo das entidades prestadoras de serviço ao SUAS

No entanto, é na regulação e organização dos serviços que se destaca um sistema articulador em relação aos serviços socioassistenciais quando institui suas proteções por níveis de complexidade: proteção social básica e proteção social especial, com tipificação de todas as ações e serviços definidos legalmente.

Define-se, assim, para uma realidade nacional, ações padronizadas, técnica e metodologicamente, com nomes, estrutura de funcionamento, instrumentos de avaliação e monitoramento, capacitações e gestões uniformizadas, diretrizes legais que estão ocorrendo, atualmente em 99,3% dos municípios brasileiros, ope-

racionalizando os princípios descentralizadores definidos na Constituição de 1988, materializando a capilaridade de uma política pública em uma dimensão territorial de grande porte e que envolve necessariamente relações intrínsecas de três instâncias políticas autônomas.

Conclusão

Não há como se negar o impacto do passado nem a arena de disputa, negociações e pressões de diversos interesses no contexto das políticas públicas, envolvendo os entes federados e suas relações; no entanto, seguindo os princípios constitucionais republicanos da Constituição de 1988, valorizam-se as leis e os instrumentos reguladores, configurando uma nova relação político-institucional brasileira a ser expressa nas políticas de Estado.

Não se constrói política pública sem a participação necessária dos entes federados, daí por que neste estudo se propuseram tais reflexões sobre a Constituição de 1988 e suas repercussões intergovernamentais políticas e administrativas na história nacional para que se possa entender seu impacto na descentralização das políticas sociais.

Na realidade, decisões políticas e capacidade de negociações de interesses divergentes e comuns dão o tom da direção e velocidade de implementação das políticas públicas, considerando o fôlego econômico e administrativo e a capacidade gestora de cada ente subnacional no sistema público de direitos sociais.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.
- _____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *RAP*, Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007.
- _____. A Coordenação federativa no Brasil: a experiência FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista Sociologia e Política*, no. 024 Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil, 2005.
- _____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas

estaduais. *RAP*, no. 39, Rio de Janeiro. 2005

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. In: *Educ.Soc.*, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro de 2002.

_____. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a Reforma de Programas sociais. *Dados*, vol. 45. 2002.

_____. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização* – Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAFESP, 2000.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Perspectiva*. Vol. 18, n. 02. São Paulo, 2004

LIMA, Luciana Dias; VIANNA, A.L.D.; OLIVEIRA, R.G. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 7 no. 003 – Associação Brasileira de Pós-Graduação em saúde coletiva, RJ, Brasil, 2002.

LOBATO, L.V da C. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *Revista de Administração Pública* n. 31(1), 1997.

MELO, M. A. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda geração: Federalismo, reformas Constitucionais e Política social. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 48. Rio de Janeiro. 2004

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1998. In *Revista de Sociologia Política*, Curitiba n.24, jun, 2005.

_____. Governos e sociedade locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva* n. 07, 2002.

Notas

1 Habitus: “uma disposição incorporada, quase postural... o lado ativo do conhecimento prático”. (BOURDIEU, P. A Distinção: crítica social do julgamento). Porto Alegre: Editora Zouk, 2007.

BOURDIEU, P. *O Poder simbólico e A distinção: crítica social ao julgamento*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

2 “Bens sociais – direitos reconhecidos pela sociedade que deverão ser expressos através de políticas sociais.” LOBATO, L.V da C. *Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas*. *Revista de Administração Pública* no. 31(1), 1997. (1997)

3 “Conjunto de equipamentos, prerrogativas legais, recursos humanos e conhecimento especializado necessários à gestão de dada política”. (ARRETCHE, M.). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização* – Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAFESP, 2000.

4 Especificamente na Política de Assistência Social, o governo federal tem representado um papel fundamental nesta orquestra, propiciando, efetivamente, a expansão, a qualificação, a participação social e a responsabilização dos entes federados na implementação desta política.

5 RIGs – Relações Intergovernamentais.

6 Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – operou um mecanismo de responsabilidade de gasto e endividamento e do gasto da gestão pública, não permitindo que ultrapasse limites estabelecidos em Lei.

7 Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, aprovado em 1997, obriga os governos a aplica 25% dos recursos resultantes de receitas e impostos na educação, e destes não menos que 60% na educação fundamental. Seu objetivo foi a redistribuição horizontal de recursos que, atendendo políticas-padrão estipuladas nacionalmente, procuram dar um perfil programado e uniforme à descentralização, no caso, a educação.

8 Rede SUAS, Controle Social, Proteção Básica, Proteção Especial, Benefícios Assistenciais, PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Vigilância Social, Financiamento, Gestão do Trabalho e Certificação de Entidades. Cada um desse elementos constitui-se num Departamento e se desdobra em um sistema específico onde se tratam todos os aspectos técnicos e de gestão dos serviços referentes àquele assunto e como cada área desta se implementa nos entes subnacionais.

Resumen: La conformación federal aprobada en 1988 estableció el tono y las reformas necesarias para la nueva política brasileña-administrativa, el rediseño de las funciones y responsabilidades de cada entidad federativa. En este artículo se reflexiona sobre las funciones y los principios de la federación brasileña, después de la Constitución de 1988, interfieren con la descentralización de las políticas sociales que expresan un importante reto político y administrativo para ser procesado en una realidad compleja como la de Brasil, dado el acuerdo federal, expresando un intento de racionalizar el ámbito de las relaciones intergubernamentales.

Palabras clave: federalismo, descentralización, las políticas sociales

Resumé: La conformation fédérale adoptée en 1988 a donné la direction et les réformes nécessaires pour le nouveau modèle d'administration politico-administratives brésilien et a remodelé le rôle et les responsabilités de chaque entité fédérale. Cet article se penche sur comme les fonctions et les principes de la fédération brésilienne, après la Constitution de 1988, sont intervenus dans la décentralisation des politiques sociales exprimant un important défi politique et administrative et comme ils doivent être traitées dans une réalité complexe comme la brésilienne, étant donné l'accord fédérale, exprimant une tentative pour rationaliser l'arène des relations intergouvernementales.

Mots clés: fédéralisme, la décentralisation, les politiques sociales