

RELATÓRIO SÍNTESE DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL “MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO E GESTÃO INTERGOVERNAMENTAL: EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL E DESAFIOS PARA O BRASIL”

Valeriano Costa

BRASÍLIA , 17 e 18 de setembro de 2003.

Realizado pela Sub-Chefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República em parceria com o Fórum das Federações

O seminário foi realizado com o objetivo de comparar o funcionamento de mecanismos de articulação e gestão inter-governamental em diversas Federações (Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Índia e México) com mecanismos existentes no Brasil (nas áreas de tributação – CONFAZ – , saúde – SUS e educação – FUNDEF) e assim colaborar para o aperfeiçoamento de novos mecanismos de gestão intergovernamental de políticas públicas que estão sendo propostos pelo governo federal.

Atendendo aos objetivos do seminário, este relatório síntese não fará um resumo de cada apresentação individual. Na primeira parte, discute alguns fatores que explicam as diferenças entre os mecanismos de articulação e gestão intergovernamental nos estados federados, procurando ilustrar a influência desses fatores com exemplos dos países discutidos no seminário. Na segunda, discute o funcionamento de dois dos principais mecanismos de gestão intergovernamental existentes no Brasil, procurando avaliá-los de uma perspectiva comparada. Na terceira parte discute os novos modelos de articulação e gestão intergovernamental propostos pelo governo federal nas áreas de: coordenação intragovernamental (Casa Civil), segurança pública (Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP/ Sistema Único de Segurança Pública – SUSP), desenvolvimento regional (Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR) e articulação intergovernamental (Comitê de Articulação e Pactuação Federativa). Conclui com algumas recomendações resultantes do seminário e um esboço de agenda para a Sub-Chefia de Assuntos Federativos.

PRIMEIRA PARTE

As relações intergovernamentais, isto é, a interação entre entes com algum nível de autonomia política, mas não soberania, dentro de um mesmo país, não é uma característica exclusiva de estados federados. No entanto, o fato de que nas federações os entes políticos têm seu estatuto de autonomia política, jurídica e administrativa inscritos na Constituição gera dificuldades específicas de coordenação e gestão das políticas públicas.

O princípio constitucional definidor dos estados federados é a combinação entre autonomia e interdependência dos entes políticos que os compõem. No entanto, a operacionalização desses princípios está na raiz da maioria dos problemas verificados no funcionamento real dos estados federados. A questão central é que uma precisa definição de competências exclusivas dos entes federados, tradicional mecanismo de garantia da autonomia federativa é uma tarefa excessivamente complexa e, talvez, impossível.

São dois os motivos principais. Primeiro, o crescimento das atividades governamentais em todos os setores da vida social foi derrubando as fronteiras políticas, jurídicas e administrativas entre governos nacionais e subnacionais. Toda a história dos estados federados, inclusive dos Estados Unidos, resume-se na incessante ampliação do campo de ações concorrentes e na maior ou menor coerência entre os princípios federativos de cada estado e suas práticas intergovernamentais.

Em segundo lugar, em quase todos os estados, federados ou não, a desigualdade econômica e social entre regiões e/ou unidades subnacionais é um dos problemas políticos centrais a serem enfrentados. Isto explica, finalmente, porque o processo de expansão das atividades governamentais teve como consequência principal o crescimento e a concentração das receitas tributárias nos governos centrais. Afinal de contas, são estes os agentes estratégicos nos processos de redução de desigualdades interpessoais e interregionais.

O fator central na dinâmica política do federalismo não está na forma de separação de competências e recursos, mas na forma como as unidades políticas subnacionais (em geral territoriais) e o poderes centrais (executivo, legislativo e judiciário) se fazem representar nos processos decisórios de âmbito nacional. Em muitos países federados, onde há estrita separação constitucional de poderes e as unidades subnacionais possuem amplas

competências e autonomia (como nos EUA e na Austrália), a dinâmica do processo político levou ao fortalecimento dos órgãos centrais de poder; em outros, onde os governos centrais dispõem de amplos poderes constitucionais para de sobrepor aos governos subnacionais (caso clássico do Canadá), a dinâmica política resultou numa forte descentralização.

No que se refere à dinâmica das relações intergovernamentais, propriamente dita, a principal diferença está no grau de institucionalização, isto é, em que medida cada sistema político incorpora formal e/ou informalmente mecanismos de cooperação intergovernamental. Todos os casos discutidos no seminário expressam com clareza esse fato.

Num extremo encontramos os Estados Unidos, onde a separação política, jurídica e administrativa entre os entes federados é não apenas uma cláusula constitucional, mas uma característica central das relações intergovernamentais. Como mostrou Earl Baker em sua apresentação, a independência entre os poderes tanto federais – Presidência, Congresso bicameral e Judiciário – como estaduais (Governos, Assembléias e Judiciário estaduais) é um valor fundamental da vida política norte-americana. Como resultado, os mecanismos de coordenação e gestão intergovernamental são elementos externos ao sistema político. São, basicamente, de dois tipos: de um lado, práticas informais que visam influenciar o processo legislativo (lobbying), de outro, procedimentos judiciais que visam a resolução de conflitos em torno da validade e sentido das leis e normas administrativas produzidas independentemente por cada ente federado. Em resumo, parte importante das relações intergovernamentais norte-americanas se define fora da esfera de interação direta entre os executivos federal, estaduais e locais, isto é, na gestão das políticas públicas. Por isso, também, o cotidiano das relações intergovernamentais é marcado por uma colcha de retalhos de práticas informais entre os órgãos administrativos responsáveis pela operação das políticas em cada esfera.

O caso alemão representa o modelo oposto, onde a interdependência entre os Länder é um princípio constitucional central da Federação. Como mostrou Uwe Leonardy, a instituição mais importante na operação das relações intergovernamentais é o Bundesrat (Conselho Federal). Sua principal característica, única entre todos os estados federados, é que ele representa diretamente os governos estaduais e não a população dos Länder. É fácil

perceber as implicações desse desenho institucional para a dinâmica das relações intergovernamentais.

Embora as demais instâncias de coordenação/cooperação intergovernamental não estejam inscritas na Lei Básica, elas encontram suporte institucional e legitimação política na própria força e eficácia da atuação do Conselho Federal. É este o caso das Conferências dos Chefes de Governo da Federação e dos Länder, que definem periodicamente as agendas nacional e setoriais que serão desenvolvidas e operacionalizadas pelas Conferências dos Chefes de Governo dos Länder e Conferências Departamentais dos Ministros dos Länder, onde se discutem problemas de coordenação em políticas setoriais de responsabilidade dos Länder como, educação, saúde, finanças, meio ambiente, etc.

Em resumo, no caso alemão a cooperação e a coordenação das políticas públicas é um valor central da vida política. O problema aqui é oposto ao do caso norte-americano: o excesso de formalização e rigidez dos mecanismos cooperação gera problemas como inércia burocrática, pouca transparência política e, finalmente, pouco incentivo à competição entre os entes federados para introduzir inovações na gestão das políticas públicas e oferecer melhores serviços à população.

Neste sentido, os casos da Austrália e Canadá constituem modelos intermediários, onde valores como equidade e solidariedade social se combinam de forma mais ou menos tensa com o caráter competitivo das relações intergovernamentais que envolvem os governos federal e provinciais/estaduais. Os dois casos, por outro lado, mostram que a dinâmica federativa é mais influenciada pela forma de organização do sistema político do que por definições constitucionais.

A federação australiana é em princípio mais descentralizada do que a canadense, no entanto, o desenvolvimento das relações intergovernamentais teve sentido inverso. Na Austrália, mesmo com um Senado eleito diretamente, a força centrípeta do sistema bipartidário parlamentarista levou a uma importante concentração de força política e recursos fiscais no governo federal.

No Canadá, onde a carta constitucional (o British-North American Act de 1867) favoreceria a centralização do poder, a competição entre duas comunidades linguísticas (anglo-francesa) resultou, por um lado, numa forte descentralização fiscal e administrativa

e, por outro, numa fragmentação do sistema político em torno de forças regionais (liberais majoritários em Ontário, nacionalistas hegemônicos no Québec e forças regionalistas independentes nos estados menores do Atlântico e oeste). Paradoxalmente, o controle total do executivo federal sobre o Senado fortaleceu a dinâmica centrífuga do federalismo canadense, pois transformou os governos provinciais na única instância representativa dos interesses regionais.

Mas, o aspecto mais interessante nos dois casos, bastante acentuado por Cheryl Saunders (Austrália) e Don Denison (Canadá), é o desenvolvimento de mecanismos informais de coordenação intergovernamental capazes, aparentemente, de compensar as tendências centralizadoras do federalismo australiano e a dinâmica desintegradora presente no caso canadense. Dois fatores explicam o sucesso de mecanismos de cooperação intergovernamental em contextos aparentemente desfavoráveis: primeiro, a plena vigência de sistemas partidários democráticos que representam mais a população do que os territórios e, em segundo, a valorização de princípios como equidade e acesso universal a serviços sociais de qualidade.

Assim, na Austrália, onde o executivo federal arrecada mais de 70% das receitas públicas, desenvolveram-se interessantes estruturas informais de negociação e cooperação entre governo federal e governo estaduais, como as Conferências Especiais de Premiers (Chefes de Governo) e mais recentemente, o Conselho dos Governos Australianos. Embora a força financeira do governo federal muitas vezes gera uma relação assimétrica com os estados, o fato de que sua agenda reformista não pode se desenvolver sem a cooperação dos governos subnacionais incentivou padrões de negociação baseados em dois princípios básicos: um mínimo de confiança na disposição de todos de alcançar consensos em torno das reformas e um investimento mínimo na construção de estruturas administrativas que garantem eficácia e continuidade entre os processos de negociação e implementação das decisões.

O caso canadense é mais complicado, pois o executivo federal, pela própria natureza do sistema político, tem uma base representativa diferente das províncias. Assim, relações intergovernamentais tendem a funcionar como relações entre “nações”, onde predomina um estilo de interação mais próxima da diplomacia. Mesmo assim, desenvolveu-

se nas últimas décadas uma série de estruturas de relação intergovernamental que têm funcionado bem se levarmos em consideração o excelente padrão de serviços públicos de acesso universal e que tem preservado um nível de equidade regional exemplar.

Finalmente, os casos da Índia e do México permitem discutir as dificuldades na construção de relações intergovernamentais equilibradas em estados federados com grandes heterogeneidades / desequilíbrios regionais.

O processo de formação do estado federado indiano pode ser visto como bem sucedido frente às imensas dificuldades que se opuseram desde o início da Independência em 1947. A enorme heterogeneidade étnica, lingüística e religiosa, associada às desigualdades sociais e econômicas entre os estados e territórios tornam compreensível o papel estratégico do governo central na construção da federação indiana. Os poderes extraordinários de intervenção nos governos estados e a capacidade de influenciar a suas atividades, principalmente através da Comissão de Planejamento (Planning Commission), resultaram numa forte centralização do poder político nas mãos do Primeiro Ministro.

O principal agente de centralização da federação indiana, no entanto, não se encontra na Constituição, aliás, bastante detalhista na divisão de poderes entre União e estados, mas na longa hegemonia política do Partido do Congresso. A capacidade da elite nacional indiana de construir um projeto nacional dentro da complexa estrutura partidária e governamental representada pelo Partido do Congresso, contribuiu para o fortalecimento e legitimação do governo central.

Deste modo, entre os anos 1950 e 1990, as principais estruturas de coordenação e cooperação intergovernamental, como o Inter State Council, o National Development Council e outras conferências informais reunindo primeiros ministros, ministros e altos burocratas, eram de fato controladas pelo Primeiro Ministro e seu gabinete escolhidos dentro do Partido do Congresso. Como mostrou Rekah Saxena, as relações intergovernamentais adquiriram relevância política apenas na segunda metade dos anos 1990, quando assumiu o poder, pela primeira vez, uma coalizão de partidos não controlada pelo Partido do Congresso.

A trajetória do federalismo mexicanos é semelhante à indiana, na medida em que as relações intergovernamentais estiveram por longo tempo sob o controle político direto da

Presidência da República que foi controlada, desde os anos 1930/1940 pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI), herdeiro da Revolução de 1910. O caso mexicano é o exemplo extremo de disjunção entre as definições constitucionais e o funcionamento efetivo das relações intergovernamentais. Uma das primeiras federações (1824) depois da formação dos Estados Unidos da América, a República Federal do México só alcançou estabilidade política a partir dos anos 1940 com a consolidação do PRI como o partido dominante no sistema político. Durante mais de 5 décadas tanto os governos estaduais como a maioria esmagadora dos governos municipais foram escolhidos entre membros do PRI e, mesmo nestes casos, eram de fato controlados pelo Presidente que poderia destituí-los de fato.

De forma semelhante ao caso indiano, as relações intergovernamentais somente adquiriram alguma relevância, ainda que instável, no final dos anos 1990, com a decadência do PRI e a ascensão de partidos competidores efetivos, especialmente o PAN e PDR. A eleição de Fox para a Presidência da República em 2000 representou a ruptura mais importante com o modelo centralizador, mas resultou numa situação paradoxal de fragilização do governo central, pois este não controla o Congresso nem os principais governos estaduais. Neste sentido, o governo de Fox tem agido estrategicamente para fortalecer as relações intergovernamentais, especialmente entre governo federal e municípios, contornando as dificuldades impostas pelo controle do PRI sobre o Congresso a parte dos governos estaduais.

Que conclusões podemos tirar dos casos analisados? Primeiro que a dinâmica e o padrão das relações intergovernamentais depende da forma como unidades políticas subnacionais se fazem ou não representar na esfera nacional de poder. Isto é, o padrão mais ou menos cooperativo e institucionalizado das relações intergovernamentais depende da capacidade dos governos subnacionais de partilharem as decisões com o governo central.

O caso paradigmático de interdependência e institucionalização das relações intergovernamentais é o alemão, onde o problema é justamente a dificuldade de identificar e controlar responsabilidades, além do desestímulo à competição entre governos. No polo oposto estão os EUA, onde Presidência e Congresso dividem o poder central de forma quase total, tendo como principal contraponto o Judiciário. Neste contexto, a ação dos

governos subnacionais resume-se a exercer lobby junto ao Congresso e ao Executivo. Essa configuração institucional resulta numa grande fragmentação e heterogeneidade das políticas de caráter intergovernamental.

Canadá e Austrália, onde os governos federal e provinciais/estaduais controlam seus respectivos legislativos, as políticas públicas são decididas em estruturas mais ou menos informais de negociação intergovernamental – como conferências anuais ou setoriais, foruns regionais ou nacionais e reuniões ad hoc entre políticos e burocratas das duas esferas de governo.

Nos dois últimos casos, México e Índia, onde os respectivos governos federais historicamente centralizaram muitos recursos de poder (simbólico e material), as instâncias de cooperação intergovernamental exercem papéis secundários ou de pouca incidência na configuração efetiva das políticas públicas. Recentemente, os dois países iniciaram, por razões diferentes, processos de descentralização e fortalecimento das relações intergovernamentais. É interessante notar que esses processos estão claramente associados a mudanças na correlação de forças entre governo central e subnacionais.

No entanto, as conclusões que podemos tirar dos casos analisados são excessivamente genéricas para resultar em recomendações específicas para o caso brasileiro. A influência da configuração político institucional sobre a dinâmica das relações intergovernamentais só pode ser compreendida em contextos específicos, envolvendo políticas setoriais concretas.

SEGUNDA PARTE

A segunda parte do seminário, voltada para a análise do caso brasileiro, procurou suprir essa lacuna enfocando a dinâmica das relações intergovernamentais em duas políticas setoriais: coordenação de políticas tributárias (CONFAZ) e o sistema público de saúde (SUS). Na terceira parte, serão relatadas as propostas de construção de arranjos intergovernamentais em outros setores, como segurança pública (SENASP), desenvolvimento regional (PNDR) e uma proposta inovadora de constituição de um fórum de articulação intergovernamental dentro da Casa Civil da Presidência da República.

Antes de entrar nos detalhes de cada caso, vamos discutir brevemente as características centrais do federalismo brasileiro e sua influência sobre as políticas públicas em geral.

Como argumentou Marta Arretche em seu paper, o controle político sobre o Congresso e a concentração de recursos fiscais no governo federal são as variáveis cruciais para entender a dinâmica das relações intergovernamentais no Brasil. Mas, a capacidade do governo federal de coordenar políticas e/ou induzir estados e municípios assumir a execução de políticas públicas depende também da configuração própria de cada setor. Em setores nos quais ele teve historicamente um papel central na gestão e financiamento, como no caso da saúde, saneamento e habitação, as políticas de descentralização teriam melhores perspectivas de sucesso porque o governo federal controlaria os recursos e instrumentos normativos e administrativos. Em outros, como ensino fundamental e médio, onde esse papel era secundário, a coordenação só poderia ser eficaz por meio de medidas legislativas gerais, como a Emenda Constitucional 14, que criou o FUNDEF.

Mas, também é preciso atentar para o fato de que o controle sobre o processo legislativo, através da formação de coalizões parlamentares, não é uma tarefa simples no presidencialismo brasileiro. As coalizões multipartidárias são instáveis e passam por freqüentes modificações que quase sempre se refletem na composição de ministérios, secretarias e nas direções de órgãos públicos e empresas estatais. Como sabemos, a instabilidade político-administrativa, assim como a instabilidade das fontes de financiamento, são os principais obstáculos ao desenvolvimento de políticas públicas no Brasil.

O longo período de estabilidade institucional alcançado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), teve um importante impacto na configuração das relações intergovernamentais. Apoiado no sucesso do Plano Real, o governo foi capaz de construir ampla base de sustentação política no Congresso e na opinião pública. Sobre essas bases o novo governo foi capaz de reconfigurar aspectos importantes das relações intergovernamentais que fragilizaram os governos federais nas duas décadas anteriores, como os mecanismos informais de endividamento dos governos estaduais (adiantamentos de receitas e emissões de bancos estaduais).

No entanto, no campo das políticas sociais, o desempenho do governo passado não permite uma avaliação simples. Em áreas como saúde, educação e assistência social houve avanços significativos, embora com impactos muito diferentes nas relações intergovernamentais, como veremos à frente. Em outras, como saneamento, habitação, segurança pública, políticas urbanas metropolitanas, as dificuldades se mostraram muito maiores.

O que parece importante ressaltar é que as características históricas e institucionais de cada setor influenciam fortemente o padrão de relações intergovernamentais. É isto o que explica os resultados tão diversos alcançados pelas políticas de coordenação fiscal e tributária (CONFAZ) e a políticas de saúde, que serão brevemente analisadas a seguir.

As exposições do ex-coordenador de administração tributária da Secretaria de Fazenda do Governo do Estado de São Paulo, Clóvis Panzarini e Arno Hugo Augustin Filho, Secretário-Executivo Adjunto da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e atual Presidente do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ), foram convergentes em relação ao diagnóstico sobre o mais antigo mecanismo de coordenação intergovernamental vigente no Brasil: o CONFAZ apresenta sérias dificuldades para cumprir sua função básica de harmonizar a administração tributária dos estados.

Embora um diagnóstico detalhado dos problemas enfrentados pelo CONFAZ não seja possível aqui, alguns aspectos ressaltados pelos expositores permitem uma avaliação de suas limitações políticas e administrativas. O problema central é que o Conselho só funcionou efetivamente como mecanismo de coordenação intergovernamental enquanto o governo federal exerceu controle político sobre os estados, isto é, durante o período autoritário. Os ministros da Fazenda e do Planejamento (durante a gestão de Delfim Neto) coordenavam de forma mais ou menos direta as decisões do CONFAZ, inibindo qualquer iniciativa das secretarias estaduais de fazenda que contrariassem a políticas fiscais do governo central.

Mesmo antes de completado o processo de redemocratização, em 1985, o enfraquecimento da Presidência da República, durante o governo do General João Figueiredo, já abria espaço para iniciativas tributárias dos estados independentes da aprovação do CONFAZ. O centro do conflito sempre foram as concessões de benefícios

tributários em torno do ICM ou do ICMS (após 1988). Embora a guerra tributária ainda não tivesse alcançado a dimensão atual, desde a década de 1980 já estava claro que a capacidade de coordenação tributária dependia do controle de recursos políticos e/ou fiscais por parte do governo federal que “induzissem” os estados a cooperar. À medida que a crise fiscal dos anos 1980-1990 foi reduzindo a capacidade de investimento do governo federal, especialmente via empresas estatais, os estados foram pressionados a encontrar alternativas de políticas de desenvolvimento regional.

Durante a década de 1990, principalmente durante os dois mandatos de FHC, a concessão de benefícios fiscais para atrair empresas nacionais e estrangeiras, levou os governos estaduais a verdadeira corrida ao “fundo do poço” em termos de capacidade fiscal futura. O fato é que durante todo esse período o CONFAZ foi amplamente ignorado pelos estados e, mesmo quando acionado pelos estados que se consideravam prejudicados pela “guerra fiscal”, como São Paulo, o Conselho nunca se manifestou de forma incisiva, pois sempre dependeu do consenso de seus membros (os próprios estados).

Em resumo, há duas fragilidades principais no desenho institucional do CONFAZ: primeiro, a necessidade de unanimidade torna o Conselho inoperante quando há qualquer divergências entre os estados e, segundo, a inexistência de qualquer mecanismo de arbitragem dos conflitos que impusesse algo tipo de punição aos estados não-cooperantes ou que infringissem a legislação tributária. Em última instância, há o recurso ao Supremo Tribunal Federal. Mas, este caminho não tem se mostrado eficaz, seja porque o Supremo não quer interferir em questões politicamente delicadas, seja porque o excesso de demanda torna o STF um órgão lento e burocrático. Enfim, apesar de sua longa trajetória institucional, o CONFAZ não conseguiu se afirmar como mecanismo de coordenação tributária.

O segundo caso, o do Sistema Único de Saúde (SUS), apresenta características muito distintas e resultados bastante positivos. Duas características permitem entender o sucesso relativo da experiência do SUS: primeiro, a mobilização de importantes grupos profissionais e políticos (médicos, técnicos em saúde e representantes de associações e movimentos de saúde em todos os níveis da federação) em torno da construção do SUS desde a década de 1970; segundo, o papel central do governo federal tanto na gestão como

no financiamento da saúde (pública e privada) no Brasil. A presença de setores sociais organizados, especialmente nos níveis municipal e estadual, e o papel ‘natural’ do governo federal como coordenador do processo, criou um ‘círculo virtuoso’ entre a pressão de baixo pela descentralização e a capacidade do Ministério da Saúde de coordenar e estabelecer metas coletivas e consensuais entre os três níveis de governo.

A criação dos Comitês Intergestores Tripartite (governos federal, estaduais e municipais) e Bipartites (estaduais e municipais) foi um avanço coerente com o desenho institucional do SUS. Desde seu início o processo de descentralização coordenado pelo Ministério da Saúde procurou levar em consideração as diferentes capacidades de gestão dos municípios e estados. Embora os comitês reúnam agentes muito heterogêneos, eles constituíram ao longo dos últimos anos importantes espaços de negociação e arbitragem de conflitos. Isto ocorreu porque, ao contrário do CONFAZ, os dois lados tem uma meta comum e um agente coordenador do processo, o Ministério da Saúde, com capacidade para induzir a colaboração entre os demais entes de governo.

Embora essa arquitetura flexível e assimétrica tenha sido bem sucedida no processo de descentralização a nível municipal, ela avançou menos no que se refere ao outro pilar do modelo: a regionalização e hierarquização do sistema de saúde, que depende de uma participação mais ativa dos estados, até agora não se concretizou. Outros problemas que afetam o pleno funcionamento do SUS são externos à lógica do desenho institucional, como, a instabilidade da base de financiamento das ações de saúde e a presença de um forte setor privado que também disputa recursos públicos.

Em resumo, mesmo enfrentando dificuldades que podem fragilizar a estrutura do sistema, o SUS tem-se mostrado bem sucedido, especialmente como modelo de arranjo intergovernamental. Mas, como vimos, o sucesso do modelo decorreu em parte de características históricas institucionais do setor de saúde: a presença de atores sociais e políticos organizados, a capacidade de coordenação do governo federal, tanto no que se refere ao processo de descentralização político-administrativa como financeira.

Como veremos a seguir, os novos modelos de coordenação intergovernamental, propostos pelo novo governo, abrangem políticas muito diversas, com trajetórias institucionais e problemas diferentes.

TERCEIRA PARTE

Diferentemente dos dois casos anteriores, as novas propostas de mecanismos de coordenação intergovernamental estão apenas no início do processo de implementação (SUSP) ou constituem projetos (PNDR e CAF). Nestes casos, só é possível uma avaliação potencial do desenho institucional, levando-se em conta as características de cada política.

O primeiro caso, o do Sistema Único de Segurança Pública, é o que está mais avançado na implementação, embora esteja passando por um momento delicado, com a substituição do Secretário da SENASP. O SUSP é a meta final do Plano Nacional de Segurança Pública, que visa enfrentar de forma coordenada a situação crítica da segurança pública no país. Tradicionalmente, o governo federal nunca teve participação direta na gestão ou financiamento da segurança pública, até então responsabilidade exclusiva dos governos estaduais. O desenho institucional da área tem características próprias que a torna um caso especialmente complicado de coordenação. Em cada estado a segurança pública é operada por duas grandes corporações – as polícias militar e civil – ambas com grau acentuado de autonomia administrativa e problemas sérios de decadência institucional (incluindo corrupção, associação com o crime organizado e desaparecimento técnico e ineficiência gerencial) e culturas organizacionais totalmente distintas. As próprias secretarias estaduais de segurança, responsáveis pela coordenação das políticas de segurança pública em cada estado, encontram muitos obstáculos para articular as ações que dependem de cooperação entre as duas corporações.

Por tudo isso, a proposta de construção de uma política nacional de segurança pública que visa a gestão coordenada da ação de meia centena de organizações policiais heterogêneas e pouco propensas à cooperação enfrentará muitos obstáculos para se consolidar.

O primeiro deles, o mais básico, é a construção do papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública como agente coordenador da política de segurança pública. Por um lado, muitas das políticas estratégicas da SENASP, como o crime organizado, o tráfico de entorpecentes e o contrabando de armas, são áreas de atuação tradicionais da Polícia Federal. Por outro, as próprias polícias estaduais, militar e civil, têm visões próprias de como enfrentar esses problemas. Por fim, a SENASP, conta com recursos limitados para

distribuir e possui uma estrutura administrativa insuficiente para coordenar efetivamente a implementação da Política Nacional de Segurança Pública.

Para superar essas dificuldades, o Sistema Único de Segurança Pública, à semelhança do SUS, deveria ter um caráter negociado, flexível e assimétrico, isto é, capaz de construir diferentes níveis de integração e comprometimento das polícias estaduais como as metas do Plano Nacional de Segurança Pública.

Certamente, a maior inovação no desenho institucional do SUSP será o Gabinete de Gestão Institucional (GGI) que pretende reunir representantes do governo federal e das secretarias estaduais de segurança pública, polícias militares e civis. Serão de dois tipos os problemas a serem enfrentados aqui: o comprometimento efetivo das corporações policiais com a gestão integrada e, principalmente, a capacidade da SENASP de conquistar o respeito e a confiança dos atores estaduais e outros atores no nível federal, como a ABIN, o Gabinete de Segurança Institucional e a Polícia Federal. Se observarmos o funcionamento do CONFAZ, perceberemos que a posição secundária e/ou omissa do governo federal no Conselho contribuiu bastante para os problemas de coordenação tributária, uma vez que os governos estaduais não enfrentam nenhuma sanção efetiva pela falta de cooperação. Do mesmo modo, se a SENASP não contar com respaldo político e financeiro do governo federal, dificilmente será capaz de impedir comportamentos não cooperativos por parte dos demais membros do GGI.

O outro grande programa federal que envolve a construção de mecanismos de cooperação intergovernamental é o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, concebido e coordenado pela professora Tânia Bacelar através da Secretaria de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Regional.

O plano parte do diagnóstico elaborado pela professora Tânia, mas respaldado por inúmeros estudos sobre a dinâmica recente do desenvolvimento regional no Brasil. A constatação mais importante é que, após um curto período de redução discreta da desigualdade regional entre as décadas de 1950 e 1970, esta retomou sua trajetória a partir da crise econômica e fiscal do estado nos anos 1980. Até então, o principal mecanismo de descentralização do investimento produtivo haviam sido as empresas estatais e agências regionais de fomento (SUDENE e SUDAM). A crise fiscal dos anos 1980-90 resultou na

desarticulação dos mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional sem que nenhum tipo de arranjo redistributivo fosse colocado no seu lugar. A guerra fiscal dos estados em busca de investimentos produtivos foi uma das conseqüências desse processo.

O Plano Nacional de Desenvolvimento Regional propõe a reconstrução de uma estratégia de desenvolvimento regional em novas bases, isto é, sem repetir erros do modelo anterior, como o excesso de centralização e o foco exclusivo nos investimentos empreendimentos de grande porte. O primeiro passo neste sentido é redimensionar o foco das políticas regionais, levando em conta as diferentes dinâmicas meso-regionais e micro-regionais, dentro das tradicionais macro-regiões (Nordeste, Norte e Centro-Oeste, Sudeste e Sul). O Plano propõe a construção de Arranjos Produtivos Locais (APLs) diferentes, em função do caráter mais ou menos dinâmico dessas meso e micro regiões.

O mecanismos de articulação e negociação intergovernamental teriam um papel crucial neste modelo, uma vez que a definição das necessidades de cada região dependeria de algum tipo de consenso entre os atores com participação nesses mecanismos. Os principais arranjos dentro desse novo modelo serão os comitês organizados nas três esferas da federação responsáveis pela coordenação do plano e negociação da sua implementação em nível regional e local. No nível federal, teríamos o Comitê Interministerial de Políticas Regionais, responsável pela definição de critérios gerais do plano e o Comitê de Articulação Federativa, voltado para a negociação com os entes federativos representados em seu conselho deliberativo (Presidente, Governadores, 3 prefeitos e 6 representantes da Sociedade Civil). Ambos estariam localizados no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

Os órgãos executores das diretrizes políticas seriam as agências regionais (Sudam, Sudene, agência de fomento do Centro-Oeste, assim como os bancos federais). Numa escala meso-regional, teríamos Fóruns Regionais com representação de governos estaduais, prefeituras, universidades e instituições da sociedade civil que procurariam garantir a coordenação entre a agenda de ações nacionais e as especificidades de cada região.

Assim como no caso da política de coordenação da política de segurança pública, a nova política de desenvolvimento regional, pretende construir um tipo de arranjo intergovernamental voltado para a coordenação de ações de forma hierarquizada, com o

governo federal cumprindo um papel central, e regionalizada, isto é, evitando a fragmentação e competição irracional entre os entes federativos (estados e municípios). No entanto, estes parâmetros não podem ser garantidos pelo desenho institucional das políticas.

Como vimos nos casos, do CONFAZ e do SUS, o funcionamento dos mecanismos de articulação intergovernamental dependem não apenas das suas qualidades formais, mas também, a maior ou menor tradição de centralização da gestão e do financiamento, a heterogeneidade e a capacidade dos atores regionais e a existência ou não de agentes sociais e políticos organizados em torno da política em questão.

Tendo em vista essas considerações, cabem algumas observações finais com relação à concepção do Comitê de Articulação Federativa.

Primeiro, a definição do locus institucional do Comitê no âmbito da Casa Civil garantiria, em princípio, visibilidade e prestígio político suficientes para torná-lo um espaço atraente para os demais entes federativos. Mas, isto também pode redundar numa dinâmica decisória fortemente centralizada, o que o transformaria num espaço institucional assimétrico, onde estados e municípios tenderiam a reproduzir o tradicional comportamento de solicitar benefícios individualizados (especialmente recursos financeiros) e não negociar políticas gerais.

Segundo, a esfera de atuação do Comitê parece excessivamente ampla ou pouco definida tendo em vista a complexidade e especificidade de cada política setorial que poderia ser discutida no seu âmbito. Como vimos, a dinâmica institucional de cada área é bastante diversa. Além disso, a representação no Comitê é também excessivamente aberta ou indefinida, o que pode resultar numa dinâmica decisória ineficaz, já que os interesses dos entes federativos são muito diversos. E isto não apenas entre estados e municípios, mas entre os próprios estados, como o demonstra a reforma tributária, e os municípios. Afinal de contas, como refletir os interesses de São Paulo e de pequenos municípios do Nordeste através da mesma representação?

Por fim, como ignorar o papel central do Congresso que, por princípio, representa os interesses federativos? O mesmo problema se colocou quando o governo federal propôs o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. A perspectiva de que ele produziria um consenso social que se imporia ao Congresso, fracassou totalmente. Do mesmo modo,

todo tipo de decisão que contrariasse alguns setores no âmbito do Comitê de Assuntos Federativos poderia ser questionado, e até transformado em cavalo de batalha da oposição se levado ao Poder Legislativo. De certo modo, é isto o que diferencia a frágil autoridade do CONFAZ, quando comparada aos Comitês Intergestores Tripartite e Bipartite do SUS. No caso do Sistema Único de Saúde, não apenas o governo federal controla parcela importante dos recursos, mas atores sociais altamente organizados, tanto no nível federal como estadual e municipal, legitimam as decisões desses fóruns intergovernamentais. Além disso, uma forte coalizão congressual sustenta a autonomia decisória desses arranjos intergovernamentais defendendo a manutenção das bases mínimas de financiamento do setor.

Nenhuma dessas condições parece estar garantida seja na Política Nacional de Segurança Pública seja no Plano Nacional de Desenvolvimento Regional. No primeiro caso, as políticas de segurança são controladas tradicionalmente por corporações estaduais pouco afeitas ao controle político ou social. Além disso, os recursos alocados pelo governo federal são reduzidos, não configurando uma base estável de financiamento para políticas de caráter estrutural de longo prazo que estimulassem a formação de coalizões políticas ou sociais regionais em torno da defesa dessa política.

No segundo caso, a falta de atores sociais mais claramente organizados e comprometidos com políticas regionais de desenvolvimento, pode tornar o PNDR “refém” de interesses políticos regionais tradicionais, organizados em torno de atores políticos regionais e locais, pouco sensíveis a programas estruturantes, cujos efeitos serão visíveis apenas a longo prazo e podem beneficiar setores sociais e políticos que não participam dos grupos que controlam os governos estaduais e municipais.

Nestas condições, arranjos intergovernamentais, como o Comitê de Articulação Intergovernamental, tendem a se tornar irrelevantes ou, no melhor dos casos, espaços de reivindicações pontuais dos atores mais fracos que não têm acesso direto ao Poderes Executivo e Legislativo, como é o caso de governadores de estado e prefeitos de grandes municípios.

Para impedir que isto aconteça, a Sub-chefia de Assuntos Federativos teria de controlar diretamente ou por delegação, o poder efetivo de destinação de parte dos recursos

alocados pelo governo federal. Como isto parece fora de questão, parece mais realista redimensionar os objetivos do CAF. Uma agenda de discussões voltada para a construção de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental no Brasil teria de levar em consideração o desenho institucional do presidencialismo de coalizão.

Isto tem duas conseqüências: por um lado, não se pode pensar em construir fóruns intergovernamentais com atribuições “quase-deliberativas”, semelhantes aos existentes em federações parlamentaristas, como Austrália e Canadá, pois os governos não controlam totalmente os respectivos poderes legislativos, especialmente na esfera federal; por outro, não parece eficaz investir na construção de mecanismos de lobby federativo, como no caso norte-americano, pois o Congresso não tem o mesmo estatuto de autonomia decisória.

Um espaço legítimo e que poderia ser explorado pela Sub-chefia de Assuntos Federativos parece ser o da mobilização e capacitação de atores políticos e sociais para a negociação intergovernamental em diferentes setores de políticas públicas. Isto seria, viável politicamente se contasse com o suporte administrativo e financeiro da Casa Civil.

Alguns exemplos podem concretizar a proposta.

No campo da educação pública, a SAF poderia apoiar a mobilização das associações de professores e conselhos de educação em torno da construção de um sistema educacional público, coordenado para o cumprimento de metas nacionais acordadas, mas que levasse em conta as diversidades regionais.

O mesmo poderia ser feito no campo das políticas assistenciais, geração de emprego e renda, políticas de desenvolvimento regional, etc, visando a formação de consórcios de municípios e/ou criação de agências de atuação regional que potencializassem ações dispersas e descoordenadas que já são desenvolvidas atualmente.

Um foco mais preciso de atuação da Sub-chefia teria um impacto maior e um efeito demonstração que poderia estimular iniciativas em outras áreas. Porisso, seria recomendável escolher entre um e três setores de atuação e focalizar a ação em regiões com as quais se pudesse construir mais facilmente uma interlocução.

Outra recomendação é que o foco inicial da Sub-chefia seja os pequenos e médios municípios (aqui seria interessante uma parceria com o Instituto Nacional para el

Federalismo y el Desarrollo Municipal do México) que estão menos capacitados para se articular seja ao nível local, regional ou nacional. Não parece realista buscar um relacionamento mais estreito com os governos estaduais e prefeituras metropolitanas que têm um acesso fácil aos poderes centrais e agendas extremamente complicadas.

Outra iniciativa interessante seria buscar articulação com agências federais que produzem informações relevantes para a construção de políticas intergovernamentais, como o IPEA, o IBGE, o BNDES, os Bancos Federais, órgãos setoriais, como o INEP, na educação, a FUNASA, na saúde, o IBAMA, no meio ambiente, as agências de fomento regional, como SUDAM e SUDENE, etc. Um trabalho de articulação política entre estas agências e os municípios, organizados em associações e consórcios, legitimaria a atuação da Sub-chefia junto aos municípios sem reduzi-la a um locus de pequenas solicitações de municípios.