

Coordenação federativa como instrumento de promoção da eficiência e efetividade na implementação de políticas públicas

Sheila Maria Reis Ribeiro

Introdução

O tema coordenação de políticas públicas não raro é abordado a partir de uma premissa comum sobre a relação causal: recursos financeiros e capacidade de coordenação. Na literatura sobre federalismo fiscal, autores relacionam o papel dos fundos públicos e das transferências de recursos a mecanismos de promoção do equilíbrio federativo. Estudos sobre a descentralização das políticas sociais apontam que o Governo Federal conta com recursos de natureza institucional que maximizam a sua capacidade de coordenação com vistas à adoção de objetivos nacionais.

Passamos de um histórico de centralização do Estado brasileiro a um quadro de descentralização de recursos e de competências, sob a influência do diagnóstico da erosão da capacidade de financiamento de políticas pelo governo federal e de um certo viés de defesa da democracia. Mas a transformação nas estruturas políticas e administrativas ocorreu sem evidências de que tenha havido qualquer preocupação com o arranjo institucional resultante ou com o impacto dessa mudança sobre a eficiência e a efetividade na implementação das políticas públicas.

Predominam entre especialistas que discutem a descentralização no Brasil argumentos que enfatizam a preocupação com os aspectos fiscais e tributários. Mesmo entre pesquisadores da área social que adotam a perspectiva federalista, há um lugar comum no discurso no qual a preocupação central é com a dinâmica de transferência de recursos do governo federal e o risco do aumento dos gastos dos estados e municípios no setor, face à crise financeira por que passam os governos sub-nacionais. A tônica das preocupações parece concentrar-se no binômio receita-despesa, e sobre como compensar os diferentes níveis de governo pelos encargos assumidos, sem um enfoque sobre os benefícios de uma eventual ação cooperada e/ou coordenada entre níveis de governo com vistas à elevar a capacidade de implementação de políticas.

Deste modo, falta um discurso ou um projeto unificador nacional no campo da implementação de políticas que dê coerência às ações dos diferentes níveis de governo e que vá além das preocupações, por um lado, com o peso dos encargos assumidos por estados e municípios e, por outro, com a necessidade de assegurar o equilíbrio macro-econômico.

Em uma federação, como no caso da organização da República Federativa do Brasil, não existe o cidadão da União, o cidadão do Estado e o cidadão do Município. Se há um modelo de arrecadação tributária relativamente concentrado, por outro lado, a prestação de serviços públicos – ou seja a contrapartida dos impostos – assenta-se sobre uma complexa cadeia de responsabilidades para a sua implementação, que envolve diferentes atores e níveis de governo. Não obstante, são ainda incipientes e frágeis as iniciativas de ação coordenada entre níveis de governo visando a alterar o quadro de fragmentação institucional e de recursos que se configurou como resultado do processo de descentralização iniciado em 1988.

A proposta deste artigo é construir um referencial para a reflexão sobre coordenação e cooperação federativa com o objetivo de mostrar como, a despeito da importância das transferências de recursos, mecanismos de coordenação nacional podem contribuir para a construção de consensos e para a formação de uma agenda de melhoria da capacidade de implementação de políticas públicas, envolvendo atores dos diferentes níveis

de governo. Serão abordadas as experiências de formulação de dois programas nacionais no campo da gestão pública, quais sejam o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEEX e o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do DF-PNAGE.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, seguidos de conclusão. No primeiro, aborda-se o enfoque federalista como alternativa para a compreensão dos problemas de coordenação inter-governamental no campo das políticas públicas. O segundo trata de forma resumida da coordenação entre níveis de governo sob o prisma da teoria do federalismo fiscal. O terceiro, tenta estabelecer um referencial para se pensar os problemas de coordenação inter-governamental dentro do campo das políticas de gestão pública. O quarto e último capítulo aborda a experiência prática de formulação e de coordenação do PNAGE e do PROMOEEX.

Capítulo I - Federalismo e políticas públicas

A ótica federativa permite re-posicionar o debate sobre os problemas que afetam a implementação de políticas em vista do falso dilema entre descentralização e centralização que marcou o debate público entre os anos 70 e os 90. Também, torna possível evidenciar aspectos dessa problemática que ultrapassam a dimensão técnica e normativa do binômio receita-despesa, ao considerar a dimensão política que mantém ou que serve de substrato ao equilíbrio das relações entre níveis de governo.

É sabido, entretanto, que a perspectiva federalista tem variado ao longo da história e que pode ser adequada a objetivos distintos de política: seja para fortalecer o governo aumentando o seu desempenho em estruturas de poder e de administração descentralizadas, seja para reduzir o papel do governo na sociedade em qualquer nível, conforme mostram os estudos de TIMOTHY CONLAN (1998) sobre a experiência americana dos últimos quarenta anos. Apesar dessas diferenças, o federalismo e seus mecanismos institucionais tem sido considerado, por muitos países, como resposta ao problema das relações inter-governamentais.

De acordo com ABRÚCIO & SOARES (2001), a organização política e territorial do poder sob a forma de federação ocorre quando se verificam duas condições, a saber: (i) heterogeneidade quer de natureza econômica, étnica, religiosa ou cultural e (ii) busca de construção de um discurso e de uma prática que levam à unidade na diversidade. Resguarda-se a autonomia local, mas mantêm-se formas de assegurar a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades. Se não houver um projeto unificador na diversidade, não há federação.

As características gerais dos Estados de organização federativa são: formação de pactos permanentes entre unidades territoriais de acordo com o modelo contratual democrático; soberania compartilhada; compatibilização entre autonomia e interdependência; instituições que buscam equilibrar as regras da maioria com os direitos das minorias; e as relações inter-governamentais.

O relacionamento inter-governamental, por sua vez, está assentado sobre o princípio da contratualização e da formação contínua de pactos, sendo que entre os fatores que concorrem para o êxito da federação estão os mecanismos de checks and balances federativos e mecanismos de coordenação governamental.

A coordenação entre níveis de governo tornou-se um aspecto chave para a compreensão das políticas públicas nas estruturas federativas contemporâneas, sobretudo no contexto de crise e transformação dos modelos centralizados de Estado de Bem – Estar Social. O aumento da intervenção estatal em todas as esferas de governo, em especial na área social, decorrente de processos de descentralização, levou a que governos

constituíssem mecanismos de compartilhamento de decisões e de responsabilidades.

Deste modo, processos de coordenação inter-governamental podem ser vistos como estratégias para a implementação de políticas públicas, em federações que adotam modelos de relacionamento inter-governamental, sobretudo nos casos em que não se verificam nítidas fronteiras de competências entre níveis de governo ¹.

Estabelece-se, assim, um referencial para a compreensão da complexidade dos problemas que envolvem a implementação de políticas em um país de organização federativa como o Brasil, em que o equilíbrio das relações inter-governamentais está fortemente condicionado a existência de mecanismos de compensação de recursos.

Cabe notar que no debate dominante sobre federalismo no Brasil ainda não estão colocadas preocupações com os resultados das políticas públicas, assim como os mecanismos de coordenação inter-governamental ainda são construídos sobre premissas tecnocráticas.

Capítulo II - A coordenação inter-governamental e o equilíbrio federativo sob o prima fiscal

Enquanto na perspectiva da ciência política as relações inter-governamentais são vistas sob a ótica do conflito entre atores e daí a premissa de que, em um país de organização federativa, são necessárias negociações permanentes entre níveis de governo; na perspectiva econômica, prevalece a visão funcionalista do sistema político e econômico.

Dentro da concepção clássica do federalismo fiscal, existem dois princípios que explicam as relações entre os níveis de governo: o primeiro princípio é o de que as competências dos entes federativos devem ser bem definidas e, neste sentido, cooperar significa cada um cumprir o seu papel; o segundo, é o de que a responsabilidade fiscal é orientada por uma força central, com o objetivo de assegurar o equilíbrio macro-econômico.

Neste contexto, a existência de mecanismos de transferência de recursos fiscais em uma Federação está assentada sobre a premissa de distribuição de encargos e de competências entre esferas de governo com funções de Estado bem definidas, que variam da administração da justiça, a preservação do patrimônio da comunidade, até a provisão de bens e serviços.

Especialistas em finanças públicas, tomando como fundamento esta lógica, argumentam que em um sistema fiscal federativo as transferências de encargos devem anteceder a transferência de competências tributárias entre as diferentes esferas de governo e, depois, a distribuição deve orientar-se pelo princípio da responsabilidade sobre a provisão de serviços em função da área de benefício.

Esses são pressupostos teóricos de uma situação de equilíbrio do sistema econômico e político, que, por sua vez, orientam o desenho da política fiscal e tributária.

Muitas críticas foram feitas à concepção funcionalista nos anos 70 e 80, por aproximá-la a uma visão autoritária de Estado e de administração pública. Entretanto, nos últimos anos, alguns especialistas têm buscado contestar a relação entre papel do governo central e regimes autoritários. BARREIRA & ROARELLI baseiam-se em estudos de AFONSO (1989) e LONGO(1987) e argumentam que a experiência internacional demonstra que

¹ Em termos gerais, existem dois paradigmas de relacionamento inter-governamental, aos quais correspondem o federalismo competitivo ou inter-estatal (ênfase na separação entre os níveis de governo), e o cooperativo ou intra-estatal (ênfase no imbricamento entre os níveis de governo). O primeiro defendido por cientistas políticos e economistas influenciados pela visão de funcionamento da sociedade presente na economia neoclássica. O segundo, por economistas, cientistas políticos, juristas, e críticos em geral do antagonismo inter-governamental presente no modelo competitivo. (ABRUCIO&SOARES, 2001, P.38). A rigor, não existem modelos puros de relações inter-governamentais, podendo ocorrer alternâncias de padrão na prática do relacionamento entre os atores.

aspectos da centralização tributária e fiscal vigente até os anos 80 não estão associados necessariamente à perda de autonomia dos governos sub-nacionais. Segundo os autores, a prática revela que não são apenas os princípios teóricos rígidos das finanças públicas que orientam a ação; mas, ao contrário, verificam-se princípios de ação que se definem pela co-responsabilidade entre esferas de governo tanto no que concerne à geração de receitas, quanto no que concerne à responsabilidade pela provisão de serviços públicos previstos nas políticas nacionais.

Embora haja consenso entre alguns estudiosos, a distribuição de encargos não decorre apenas de critérios econômicos e normativos. Há os que advogam que a questão pode ser “vista mais apropriadamente como um problema de julgamento prático, que se resolve com critérios políticos, econômicos e administrativos” (LONGO, 1987, p.20, apud BARREIRA & ROARELLI, 1995).

A Lei de Responsabilidade Fiscal é exemplar no sentido de que reflete os princípios clássicos do federalismo fiscal no Brasil, bem como a concepção funcionalista de manutenção do equilíbrio entre os níveis de governo. É inequívoco o controle que o governo federal exerce sobre as contas estaduais e municipais, sendo que a cooperação e o relacionamento inter-governamental têm como parâmetro o cumprimento da Lei.

Predomina entre os gestores e burocratas que definem as relações entre governo federal, estadual e municipal uma visão tecnocrática do relacionamento inter-governamental. Não obstante, aspectos da gestão pública que a lei pretende controlar e que se mostram mais difíceis de disciplinar normativamente, como é o caso dos gastos com pessoal, estão numa dimensão que escapa ao debate fiscal e que depende de um projeto construído entre os atores de forma pactuada.

Capítulo III - Relações inter-governamentais, coordenação e gestão pública

Observa-se que o tema relações inter-governamentais é complexo, sobretudo se se consideram as correlações entre a economia, a política e a administração pública como campos especializados do saber. Dada a necessidade de estabelecer um foco, limitarei a análise a partir de agora às relações entre coordenação da ação governamental e políticas de gestão pública².

No Brasil, são escassos os registros de experiências de coordenação governamental e federativa bem sucedidas, em particular no que se refere à percepção de mecanismos de coordenação como estratégias de gestão para promoção da eficiência e efetividade das políticas públicas. Em geral, predominam concepções de que fundos públicos e outros mecanismos de transferência de recursos, com seu respectivo aparato legal, são instrumentos potenciais de coordenação governamental e de promoção do equilíbrio nas relações entre níveis de governo.

A esse tipo de concepção parece corresponder uma certa visão unilateral de que a existência de recursos financeiros e de normas asseguram resultados de uma política

² O termo gestão pública ganhou relevância na literatura e no discurso no final dos anos 90, já dentro de um contexto de revisão crítica das reformas neoliberais. A nova terminologia imprimiu um novo significado às reformas administrativas, as quais então passaram a ser melhor identificadas como objeto de política pública. Talvez a maior contribuição aportada com a utilização do novo termo seja a mudança de paradigma subjacente a ele. Ou seja, enquanto política pública, processos de modernização ou de reforma administrativa têm que ser planejados, implementados e avaliados sistematicamente. O problema, neste caso, é que o tradicional campo da administração ou das funções administrativas confunde-se com o campo da implementação de políticas, que somente a partir da década de 70 tem sido objeto de preocupação da ciência política. De acordo com RUA, a partir dos anos 70 cientistas políticos indicam haver um elo perdido entre a tomada da decisão e a avaliação de resultados, sendo este elo a implementação. Esta separação é mais um recurso analítico do que um fato real no processo político (RUA & de Carvalho:1998, p.251).

pública, sem que sejam criadas condições para uma ação coordenada, sem que sejam mobilizados recursos de natureza política e técnica visando à institucionalização de instâncias para a construção de consensos, e sem que seja necessário um saber técnico associado.

Alguns estudos sobre o processo de descentralização das políticas sociais, pós-constituição de 1988, mostram que a transferência de recursos e de competências para estados e municípios ocorreu como um processo de descentralização desordenado, com impacto negativo sobre os resultados das políticas descentralizadas decorrente da ausência de mecanismos de coordenação nacional (DRAIBE & ARRETCHE, 1995).

Entretanto, passados mais de 15 anos de ruptura com o modelo centralizador de Estado e de Administração Pública, e a despeito do diagnóstico acima referido_ com exceção da política nacional de saúde_ de modo geral, não foram geradas alternativas a esse modelo, persistindo a constatação da fragilidade dos mecanismos de coordenação e de cooperação federativa nos processos de formulação e de implementação de políticas públicas no Brasil.

Segundo estudiosos do federalismo, uma das características do modelo federativo brasileiro é a frágil ou ainda incipiente cultura de tomada de decisão em fóruns políticos e administrativos. De acordo com Costa, a falta de estruturas institucionais projetadas para coordenar políticas públicas, dentre outros fatores, leva a um padrão de colcha de retalhos nas relações inter-governamentais (COSTA:s.d., p.86).

O novo pacto federativo consubstanciado na Constituição Federal de 1988 trouxe benefícios à democracia no Brasil, com a desconcentração do poder político-administrativo, e uma maior aproximação dos executores de política aos cidadãos usuários dos serviços públicos. Entretanto, esse processo decorreu de um impulso democrático associado à erosão da capacidade de sustentação política e financeira do nível central de governo, não tendo sido resultado de uma política de rearranjo institucional dos entes federativos, nem de qualquer preocupação com o processo de coordenação das ações inter-governamentais.

De acordo com perspectiva de análise aqui adotada, e tomando como referência a experiência brasileira, verifica-se uma heterogeneidade nos padrões de relacionamento do governo federal com estados e municípios nas áreas fiscal e tributária em comparação aos demais setores da administração pública. Parece haver um grande fosso que divide as políticas que disciplinam a arrecadação e, teoricamente, os limites da despesa, e aquelas que efetivamente realizam o gasto público ou prestam serviços. É como se houvesse dois movimentos simultâneos com sentidos contrários: um de centralização e outro de descentralização. Razões podem ser buscadas, em parte, no paradigma que orienta o desenho das diferentes políticas. Mas parece ser conveniente, primeiro, indagar sobre a existência ou não de um projeto político unificador do discurso que orienta a prática dos atores nos diferentes setores.

Conforme abordado nos capítulos anteriores, no que tange à política fiscal, o governo federal tem um papel de coordenação política com fundamento em um referencial teórico das ciências econômicas que justifica o papel do governo central no sentido de assegurar o equilíbrio macro-econômico da Federação. Cabe destacar a existência de atores estratégicos no cenário mundial, dentre eles o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento -BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, que ajudam o governo federal a formular e financiar programas de modernização institucional com vistas a

alcançar os objetivos da política fiscal³.

No que diz respeito às demais políticas, e em particular na área social, não obstante os movimentos de reforma do Estado da década de 90, a lógica da construção dos arranjos institucionais parece ter ficado dependente da dinâmica de funcionamento da arena política constituída em torno de cada política setorial.

Nos anos 90, no contexto de formação de um consenso sobre a crise do Estado, tendo como um de seus fundamentos a erosão da capacidade de financiamento do setor público, houve um movimento de reforma do Estado no qual foram privilegiadas ações de desregulamentação da economia e de privatização de empresas. Os problemas de implementação de políticas públicas foram tangenciados. Posteriormente, em 1995, um novo movimento de reforma capitaneado pelo titular do então Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, Bresser Pereira, colocou na agenda a necessidade de solução para a crise do modelo burocrático de administração no Brasil. A alternativa de substituição do modelo de administração burocrática pelo modelo de administração gerencial, propugnada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRE, foi predominantemente influenciada pelos pressupostos teóricos da New Public Management, com um enfoque organizacional dos problemas da gestão pública. Como consequência, gerou-se uma assimetria entre a alternativa gerencial e os problemas identificados no diagnóstico da crise do Estado burocrático, se se considera que problemas de coordenação entre níveis de governo são importantes como estratégia para o aumento da eficiência e da efetividade das políticas públicas.

No que se refere à questão federativa, o PDRE não foi muito além de reafirmar os princípios da Constituição Federal de 1988. De certo modo, o enfoque organizacional obscureceu a questão da coordenação e do equilíbrio federativo, uma vez que a distribuição de competências e o compartilhamento de responsabilidades entre União, Estados e Municípios, no que tange à implementação de políticas públicas, não foram objeto de reflexão por parte dos mentores da reforma⁴. Dado o modelo conservador de decisão tecnocrática, que caracterizou a reforma do Estado nos anos 90, somente na dimensão institucional-legal e devido ao princípio da hierarquia das normas jurídicas, a iniciativa do governo federal envolveu estados e municípios⁵.

A ausência de um discurso ou de um projeto de futuro para a administração pública brasileira, tem dificultado a percepção de problemas de implementação de políticas que decorrem da ausência e/ou da precariedade dos mecanismos de coordenação inter-governamental. Ainda, tem contribuído para fragmentação de ações de reforma diante das dificuldades de formação de uma agenda comum da gestão pública, que envolva as três esferas de governo.

Considera-se a existência de fatores que explicam as dificuldades de conformação desse projeto, dentre eles: a persistência do falso dilema entre centralização e descentralização; a ótica restrita que norteou o debate sobre o federalismo na transição do regime ditatorial ao democrático e a fragmentação conceitual que marcou o debate sobre a reforma do Estado no Brasil, nos anos 90, associada às distintas arenas políticas. A

³ O PNAFE - Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros, financiado com recursos do BID, foi criado em 1996 com o objetivo de fortalecer as administrações fiscais estaduais, mediante a reestruturação e modernização das secretarias estaduais de fazenda.

⁴ Registra-se que o então Ministério da Administração e Reforma do Estado encaminhou em 1998, antes da sua extinção, ao então Ministério do Planejamento, carta consulta com vistas à preparação de um programa de modernização para os estados nos moldes do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, cuja estrutura reflete a política do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A iniciativa na época não prosperou⁴.

⁵ Emenda Constitucional Nº 19 e Nº 20 de 1998.

persistência desses fatores impede a proposição de alternativas de arranjo institucional que privilegiem a coordenação inter-governamental e, ao mesmo tempo, seja capaz de conter as distorções geradas pela transição de um modelo excessivamente centralizado a outro desordenadamente descentralizado.

Cabe ressaltar que muitos dos problemas de coordenação identificados em diferentes setores da administração estão correlacionados a um campo de política pública _ política de gestão pública _ ignorado ou simplesmente relegado ao segundo plano na agenda política.

Não há um paradigma para a prática de formulação de política na área da gestão pública com o enfoque federativo. Entretanto, no próximo capítulo serão abordados dois programas federativos de modernização, constantes da agenda da eficiência do governo federal, quais sejam PNAGE e o PROMOEX, cuja experiência de formulação agrega inovações nesse sentido.

Capítulo IV - A construção de um modelo de ação coordenada entre níveis de governo no campo da gestão pública: as experiências do PNAGE e do PROMOEX

Existem peculiaridades na implementação de políticas de gestão pública. O processo de implementação envolve uma rede de atores e de organizações. A definição de problemas bem como a aplicação de soluções resulta de uma ação coletiva. Quanto maior o número de atores, maior a complexidade do processo político e maior o desafio de coordenação das ações.

Alguns analistas têm desenvolvido modelos de análise que procuram dar conta da problemática da coordenação no campo da gestão pública, partindo da perspectiva da teoria da ação coletiva de OLSON (1999).

Quanto mais interdependentes são as funções das organizações, maior é a probabilidade de que haja problemas de ação coletiva que não podem ser solucionados na dimensão organizacional individual.

Metcalf parte do pressuposto de que os problemas da ação coletiva podem ser abordados de tal maneira que contribuam para impulsionar o interesse comum. E estabelecendo a diferença entre macro e micro-gestão, postula que enquanto a micro-gestão está associada a cada organização, individualmente, a macro-gestão está associada à direção de redes inter-institucionais. Deste modo, é necessário um processo de macro-gestão para que se possa garantir a coordenação. (METCALFE: 1999).

O referencial teórico acima referido tem auxiliado a experiência de formulação de dois grandes programas federativos constantes da agenda da eficiência do governo federal, quais sejam: Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do DF - PNAGE e Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX.

Em princípio, entende-se que o êxito de programas nacionais não impositivos, como é o caso dos programas supracitados, está na formação de redes inter-institucionais e inter-governamentais e na capacidade de negociar ou pactuar um projeto comum. Segundo, dada a inexistência de uma agenda nacional de modernização institucional e mesmo a falta de consenso sobre o tema, torna-se imprescindível criar fóruns de debate e de discussão, objetivando construir uma visão de futuro comum.

IV.1 - Origem da iniciativa, diferenças e semelhanças entre os programas, aspectos da coordenação

O PNAGE nasceu em 2002 de uma iniciativa dos próprios estados, capitaneada pelo Conselho Nacional de Secretários de Administração - CONSAD, e posteriormente, com

o engajamento das secretarias de planejamento, sob a coordenação do Fórum Nacional de Secretários de Planejamento, com vistas a obter o apoio do governo federal para a implementação de um programa nacional de modernização e, consonância com os movimentos de reforma dos anos 90. A primeira proposta ocorreu em 1998, mas não houve o apoio suficiente.

Diferentemente do PNAGE, a idéia de formulação de um programa de modernização envolvendo tribunais de contas estaduais e municipais (PROMOEX) teve origem em 2000, por iniciativa do governo federal, com o objetivo de criar uma infra-estrutura tecnológica de apoio à implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. O objetivo do programa foi se ampliando, a partir da incorporação das contribuições de técnicos do controle externo e, em 2003, com a alternância do governo, sofreu novo direcionamento com a incorporação da premissa de integração do controle no ciclo da gestão⁶ e sua articulação conceitual ao PNAGE.

Enquanto as administrações estaduais organizam-se e atuam sob a coordenação do CONSAD e do Fórum Nacional de Secretários de Planejamento, já considerados fóruns federativos; os tribunais de contas atuam e interagem com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sob a coordenação de duas entidades parceiras: a Associação dos Presidentes de Tribunais de Contas dos Estados e Municípios-ATRICON e o Instituto Ruy Barbosa, cuja função é de natureza técnica.

Do pronto de vista da coordenação, os atores estabeleceram padrões distintos de relacionamento com o governo federal que decorrem, possivelmente, das diferentes experiências de articulação (ou não) com o governo federal e do processo de adaptação à metodologia participativa. É possível supor que as diferenças estão diretamente relacionadas, dentre outros fatores, à cultura institucional de origem dos atores

No caso do PROMOEX, foi verbalizado o receio da proposta e a desconfiança inicial dos atores em relação à aproximação do governo federal com as cortes de contas estaduais. Já no caso das administrações estaduais (PNAGE), a expectativa dos atores era inversa, tendo em vista que partiu dos entes sub-nacionais a sensibilização da União para a importância de uma ação coordenada com os Estados.

Os arranjos financeiros dos programas foram inicialmente distintos. No caso do PROMOEX, estava prevista a cooperação financeira com os tribunais de contas (transferências voluntárias) e no caso do PNAGE, eram previstos contratos de sub-empréstimo com a Caixa Econômica Federal, dentre outros fatores, tendo em vista a impossibilidade, após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, de a União tomar recursos e repassá-los diretamente aos governos sub-nacionais sob a forma de sub-empréstimo. Não por acaso, a distinção inicial entre os arranjos financeiros estava relacionada ao grau de relevância dos problemas a serem enfrentados pelos programas na agenda do governo federal. Hoje este problema está superado e ambos os programas serão executados por meio de transferências voluntárias.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID é o agente financeiro comum aos programas. Cabe destacar que muitos aspectos da coordenação dos programas, incluindo a metodologia de formulação, tiveram que ser negociados junto ao agente financeiro devido aos conflitos decorrentes das diferentes percepções dos atores e de expectativas, na maior parte das vezes não confirmadas pela experiência, baseadas em

⁶ Em 2003, foi realizado um diagnóstico complementar para avaliar a inserção institucional dos tribunais de contas municipais e estaduais. A primeira pesquisa fez uma radiografia da estrutura de funcionamento dessas organizações. Em 2003, juntamente com a pesquisa de diagnóstico realizada na âmbito do PNAGE, um conjunto de entrevistas com atores externos aos tribunais _ pesquisa de elite _ pode-se captar a percepção de segmentos da administração estadual e municipal, dos três poderes, bem como organizações da sociedade civil relativamente ao desempenho e ao papel do controle externo na sociedade brasileira.

representações distorcidas sobre as relações federativas no Brasil.

Um conjunto de premissas orientaram a formulação dos programas sob a coordenação do governo federal:

A necessidade de rever e ampliar o conceito de modernização, freqüentemente associado à informatização de processos e à aquisição de tecnologias, tendo como desafio constituir indicadores que possam aferir o desenvolvimento institucional;

A necessidade de integrar os programas partindo de uma visão transversal e sistêmica de modernização, com base na integração do ciclo da gestão pública que inicia no planejamento, abrange toda a problemática da implementação (gestão de processos, pessoas, organizações) e que, por sua vez, não se restringe à execução orçamentária e financeira, passando pelo controle interno e externo;

O processo de formulação do programa deve ser necessariamente participativo, interativo, com vistas a assegurar a troca e a transferência de experiências e de conhecimentos, por meio de freqüentes eventos de discussão e de capacitação. Este procedimento permite estreitar laços de comunicação, fomentar redes de articulação, construir visões de futuro coletivamente e criar as condições para uma boa execução dos programas;

Considerados programas federativos, devem apoiar-se e/ou fortalecer instâncias de articulação nacional, fomentando a cooperação federativa horizontal e vertical e o compartilhamento de soluções, com impacto sobre a eficiência na utilização dos recursos, e a diminuição das assimetrias institucionais entre as unidades da federação;

A formulação do programa, por ser um processo coletivo, deve ser estruturada em instâncias de participação coletiva, no nível estratégico e tático (Secretários de Estado, Grupo Técnico com delegação política, Equipes Técnicas Estaduais). O modelo de execução deverá guardar coerência com o processo participativo de formulação;

Ainda que com apoio de consultoria especializada, tanto a metodologia quanto a pesquisa e a elaboração do relatório de diagnóstico serão realizados com a participação dos estados e por eles validados. Não existem soluções pré-definidas orientando a definição dos problemas.

Os princípios acima resumidos orientaram todo o processo de elaboração do programa e foram resultado de muitos debates entre os diversos parceiros.

Havia, no início, uma apreensão por parte dos diferentes atores quanto à eficácia do trabalho em grandes grupos. Um outro conflito surgiu com a interpretação segundo a qual a metodologia participativa dos atores coletivos se sobrepunha aos instrumentos de planejamento já utilizados pelo BID: o Marco Lógico, no caso da elaboração do programa nacional e a Metodologia de Desenvolvimento Institucional, referente à elaboração dos projetos.

A própria realização do diagnóstico envolvendo as 27 unidades da Federação foi uma decisão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão _ órgão do governo federal responsável pela coordenação _ com o fim de assegurar a participação de todos os estados na pesquisa. A prática corrente nesses casos é a realização de pesquisa por amostragem.

Em realidade, o recurso à participação teve como finalidade criar as condições para a formulação coletiva de uma proposta de modernização. Na ausência de uma agenda política definida, o recurso à formação de redes visando a motivar a participação e promover o debate e a construção coletiva de uma visão de futuro no campo institucional, bem como o fortalecimento das instâncias de articulação federativa, são estratégicos para a existência de programas nacionais de modernização.

Face aos desafios que envolvem a pactuação e a construção de um projeto

comum de mudança institucional, a subordinação do processo de planejamento ao rigor da técnica formal é um equívoco. O processo de planejamento é complexo e o fomento de mecanismos de participação cria condições para a formação de redes de comunicação e de um ambiente favorável ao compartilhamento de objetivos políticos.

IV.2 - construção de uma justificativa técnica para a atuação do governo federal junto aos governos sub-nacionais

Em decorrência da falta de um referencial teórico que relacione a ótica federalista às políticas de gestão pública, muitas dificuldades se impõem à formulação de políticas nacionais nesse campo. Ademais, Os temas que fazem parte da agenda da gestão são tradicionalmente considerados como de domínios técnicos especializados e esta especialização tem se reproduzido na definição de funções e na estrutura organizacional que apóia o processo de decisão política. Podemos afirmar que a especialização típica da burocracia e a prática de utilização de “modelos tecnocráticos” neste campo têm como fundamento o princípio individualista da ação racional, que se contrapõe à lógica da ação coletiva.

Deste modo, toda uma justificativa técnica teve que ser construída para mostrar a relevância da ação coordenada do governo federal junto aos governos sub-nacionais com vistas a minimizar o déficit institucional existente e que dificulta a implementação de políticas públicas, à transparência das informações sobre as contas nacionais, bem como o cumprimento dos limites para a administração das receitas e despesas estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A situação de déficit institucional foi constatada a partir da Pesquisa de Diagnóstico Nacional das Administrações Estaduais, realizada em 2003 nas 27 unidades da Federação, a qual revelou a insuficiência e a fragilidade dos instrumentos de controle e de consolidação de informações, sejam de natureza fiscal, sejam de natureza gerencial para apoio ao processo de decisão política. O fato que mais chamou a atenção na pesquisa foi o total descontrole no que se refere aos recursos humanos das administrações estaduais, fato que se reverte da maior relevância, haja vista a exigência de que os Estados mantenham um controle rígido no que diz respeito à gestão dos recursos humanos e à manutenção da dívida pública, conforme disciplina a Lei de Responsabilidade Fiscal⁷.

Em princípio, mesmo estando respaldado nas leis do orçamento e do plano plurianual, outras exigências de natureza legal tiveram de ser satisfeitas para justificar a ação de apoio do governo federal aos estados e aos municípios para modernização institucional, tendo em vista que essa não é uma competência definida pela Constituição Federal. Esse dado é relevante porque ilustra a cultura administrativa brasileira na qual, em muitos casos de forma equívoca, predomina o formalismo jurídico sobre o poder discricionário do administrador.

Além dos problemas de natureza formal, durante a formulação dos PROMOEX

⁷ No plano jurídico-institucional, a União detém a atribuição de elaborar normas gerais que vinculam todos os entes da Federação: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Especificamente sobre matéria fiscal, a combinação dos artigos 24, §1º e 163, I, ambos da Constituição Federal, estabelece que, mesmo havendo competência concorrente entre os entes da Federação para legislar a respeito de finanças, à União cabe a elaboração de normas gerais sobre finanças públicas, isto através de lei complementar. Exercitando tal competência, a União elaborou, em 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que, devido ao duplice caráter legislativo do Congresso Nacional, não é uma lei federal, mas sim uma lei nacional. O que se observa é que poucos Estados e Municípios conseguem sustentar e controlar suas despesas, sendo comum a grande dependência destes entes da transferência de recursos de fundos constitucionais. Logo, há uma grande vinculação ao governo central, que tem por obrigação zelar pela rigidez das finanças públicas, podendo inclusive intervir no Estado que deixe de cumprir com normas essenciais sobre finanças (artigo 34, V da Constituição Federal).

e do PNAGE, dificuldades surgiram no âmbito das negociações internas ao governo federal, e que estão circunscritas ausência de um paradigma de política de gestão pública, são elas: (i) o predomínio do enfoque fiscal sobre problemas de natureza institucional; (ii) ausência de experiências de coordenação exitosas e de relacionamento inter-governamental nesse campo, com exceção dos programas impositivos que fazem parte da agenda fiscal; e (iii) predomínio de discursos políticos e de modelos de decisão tecnocráticos.

Considerações Finais

A ótica federalista pode auxiliar a construção de um paradigma no campo da gestão pública orientado para a percepção dos problemas de coordenação inter -governamental que tem impacto sobre a implementação de políticas públicas. Possivelmente, isso ajudaria a superar o falso dilema entre descentralização e centralização político-administrativa, bem como avançar na proposição de alternativas para os problemas decorrentes da descentralização desordenada de políticas que ocorreu no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, sobretudo na área social.

A ampliação do enfoque federalista para o campo da gestão pública, eventualmente poderia contribuir para uma visão mais complexa dos aspectos que, somados às transferências de recursos, promovem a coordenação e o equilíbrio das relações entre os diferentes níveis de governo.

Bibliografia

- ABRUCIO, L.F & SOARES, M.M. (2001) *Redes federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisa Nº 24.
- AFFONSO, R.de B. A. & SILVA, P.L.B. (1995) *Reforma Tributária e Federação*. São Paulo, FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista.
- ARRETCHE, Marta. T.S. *Descentralização, Democracia, Reforma do Estado e Bem-Estar: conceitos que não se equivalem*. Mimeo.s.d.
- ARRETCHE, M. et alli. *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil* (1999). São Paulo: FUNDAP/FAPESP; Brasília:IPEA.
- BUCHANAN, James.(1970) "Uma teoria individualística do processo político". *Modalidades de Análise Política*. Rio de Janeiro: Zahar.
- CONLAN, Timothy. (1998). *From new federalism to devolution: twenty-five years of intergovernmental reform*. Washington, D.C.:Brookings Institution Press.
- COSTA, F. & CAVALCANTI, B. (nov.1990/jan. 1991) "Mudança organizacional no setor público" IN: *Revista de Administração Pública*, 25(1). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- COSTA, Valeriano M.F. "Relações Inter-governamentais no Brasil: Desenvolvimentos Recentes e Perspectivas." IN: *Relações Inter-governamentais em Países Federais – uma série de ensaios sobre a prática de governança federal*. Ed. J.Peter Meekison, Fórum das Federações, s.d.
- DRAIBE, S.M. & ARRETCHE, M. T.S. (1985) *Descentralização e Políticas de Combate à Pobreza: observações sobre o caso brasileiro*. Trabalho preparado para p "Programa de Estudos sobre Pobreza Urbana y Descentralización em América Latina" coordenado pelo CIEP, Santiago do Chile.
- HABERMAS, J. (1987) *Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social*. Tomo I. Madrid: Taurus.
- LINDBLOM, Charles E. (1981) *O Processo de Decisão Política*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB.

- METCALFE, Les. (1999) “La Gestión Pública: de la imitación a la innovación”. De Burocratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Editor: Carlos Losada y Marrodán. Washington: BID.
- OLSON, Mancur. (1999) A Lógica da Ação Coletiva. Trad. Fábio Fernandes. SP: Edusp.
- RUA, M. das G. & Carvalho, M.I. (1998) Valladão. O Estudo da Política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15.
- SHAH, A. (1997). “Federalismo Fiscal e Governança Macroeconômica: teoria e prática”. Conferencia Internacional em descentralização, relações fiscais inter-governamentais e governança macroeconômica. Brasília: Escola Nacional de Administração Fazendária. Ministério da Fazenda. (mimeo).

Resenha Biográfica

Sheila Maria Reis Ribeiro é Mestre em Sociologia Política, graduada em Filosofia e em Serviço Social pela Universidade de Brasília. Em 1991, especializou-se em “População e Desenvolvimento Econômico” pelo CELADE/CEPAL das Nações Unidas, no Chile. Tendo ingressado na Administração Pública em 1984, acompanhou a extinção do DASP- Departamento Administrativo do Serviço Público, as sucessivas reestruturações da área de gestão, tendo participado de vários projetos. Foi Coordenadora Geral de Estudos e Pesquisas na ENAP- Escola Nacional de Administração Pública. Em 1995, integrou a equipe que elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Atualmente, é Diretora Nacional do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados – PNAGE e do PROMOEX - Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros. Endereço para contato: Esplanada dos Ministérios, Bloco K, 6º andar. Brasília-DF, CEP 70040-900. Fone: 55061 34294021; Fax: 55061 32260807; e-mail: sheila.ribeiro@planejamento.gov.br.