

INFORME

**RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO FEDERATIVO
BRASILEIRO: TRAJETÓRIA, TENDÊNCIAS E DESAFIOS¹**por **Thamara Strelec**Doctoranda en Ciencia Política, Universidad Estadual de Campinas (Brasil)²**RESUMEN**

El presente artículo busca comprender la dinámica de las relaciones intergubernamentales en el Brasil a lo largo de su trayectoria como república federativa. A partir de una revisión de la literatura académica fueron rescatados sus orígenes y demarcaciones históricas, las alteraciones promovidas por la Constitución Federal de 1988 y las principales iniciativas de gestión de los últimos gobiernos: Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) y Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011). Se constató que después de un intenso e incompleto proceso de descentralización política y administrativa, promovido a partir de 1988, fueron incorporadas gradualmente en la agenda del gobierno federal estrategias de coordinación federativa, representando una tendencia centralizadora en el ámbito de las relaciones entre los gobiernos. Combinado con ese protagonismo del gobierno central, también emergieron, en las últimas décadas, instrumentos de cooperación federativa y de negociación, permitiendo concluir que la centralización y descentralización, coordinación y cooperación, representan fuerzas que, combinadas, han buscado responder a los desafíos de una arquitectura federativa compleja en un país fuertemente desigual e heterogéneo.

ABSTRACT

This article seeks to understand the dynamics of intergovernmental relations in Brazil. Based on a literature review, we analyse their origins and historical demarcations, the changes introduced by the 1988 Constitution and the key initiatives of the subsequent governments: Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) and Luis Inacio Lula da Silva (2003-2011). It was found that after an intense and incomplete process of political and administrative decentralization, promoted from 1988, intergovernmental relations were gradually incorporated by federal government federative coordination strategies, representing a centralizing tendency. Federal cooperation instruments and negotiations also emerged in recent decades, leading to the conclusion that centralization and decentralization, coordination and cooperation, represent forces which respond to the challenges of a complex federal architecture, in a country highly unequal and heterogeneous.

1. O presente artigo apresenta resultados das investigações “Desafios da adaptação institucional: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo” (Strelec, 2011) e “Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos arranjos de cooperação nas políticas públicas em educação”, elaborado com apoio e financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2014/03864-9 e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação do Ministério da Educação do Brasil, no âmbito do convênio FAPESP/CAPES. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste artigo são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da FAPESP/CAPES, organizações patrocinadoras do presente artigo.

2. Magister en Administración Pública y Gobierno por la Escuela Brasileña de Administración de Empresas de la Fundación Getulio Vargas (FGV-Brasil), y docente universitaria en la Pontificia Universidad Católica de Campinas, en el Centro de Economía y Administración. Obtuvo el Premio “Jóvenes Investigadores Joan Prats 2015”, durante el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, realizado en Madrid (España), en 2015 y también el 1º lugar durante el I Premio Nacional de Monografías en Consorcios Públicos y Federalismo, una iniciativa del Observatorio de los Consorcios Públicos y del Federalismo (Brasil), promovido por el Frente Nacional de Alcaldes del Brasil, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Caja Económica Federal.

I. INTRODUÇÃO

É no contexto federativo que residem as condições para o estabelecimento de relações entre os governos, sejam elas equilibradas ou não, e em geral, as federações derivam da existência de desigualdades étnicas, linguísticas, socioeconômicas locais ou regionais, culturais, políticas, extensão ou diversidade territorial, compartilhando, portanto, a defesa de uma unidade na diversidade. O objetivo deste “contrato” é estabelecer uma união que seja capaz de assegurar a paz interna e externa e ampliar a capacidade de realização de interesses comuns, reduzindo conflitos, diferenças inter-regionais e intrarregionais e atendendo às demandas por autonomia (Abrucio, 2002).

A lógica da coexistência de unidades territoriais autônomas é de origem norte-americana, mas, assim como em sua evolução adquiriu diversos formatos, que dependeram exclusivamente do nível de descentralização, de abertura política e do grau de autonomia conferida aos entes federados, sua aplicação em outros países também pode sofrer variações e, não havendo formato único, apresenta-se como uma fotografia do contexto histórico e político de sua atualidade.

Nesse sentido, desde que o Brasil adotou o modelo federativo como forma de organização de estado, transformações de ordem política e econômica influenciaram, em maior ou menor medida, o modo com que os governos que o constituem se relacionam em torno dos processos decisórios e da produção de políticas públicas. Nesse contexto, com base em revisão da literatura em que se fundamenta esse debate, o presente artigo busca compreender, no plano institucional, a dinâmica das relações intergovernamentais no Brasil ao longo de sua trajetória como República federativa. Para tanto, com base em revisão da literatura, foram resgatadas suas origens e demarcações históricas, as alterações promovidas pela Constituição de 1988 e as principais iniciativas de gestão dos governos subsequentes de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011). Constatou-se que, após intenso e incompleto processo de descentralização política e administrativa promovido a partir de 1988, foram incorporadas gradualmente na agenda do governo federal estratégias de coordenação federativa, representando uma tendência centralizadora no âmbito das relações entre os governos. Combinado a esse protagonismo do governo central, instrumentos de cooperação federativa e negociação também emergiram nas últimas décadas, permitindo concluir que centralização e descentralização, coordenação e cooperação, representam forças que, combinadas, tem buscado responder aos desafios de uma arquitetura federativa complexa em um país fortemente desigual e heterogêneo.

II. DEMARCAÇÕES HISTÓRICAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

No Brasil, a República e a Federação surgiram juntas em 1891, resultado de reivindicações de autonomia política por parte das províncias diante do poder da Coroa. No República Velha (1889-1930), nasceu um federalismo “dualista”, que estabeleceu igualdade jurídica entre os estados, com idêntica competência e exclusão da interferência da União nas competências dos estados, embora o resultado dessa igualdade apenas se expressasse no plano jurídico, já que o poder de alguns governadores de estados os tornava os atores mais importantes do sistema político, contexto conhecido como “política dos governadores” (Abrucio, 2002).

A Revolução de 1930 marcou o início do processo de desenvolvimento do *Estado desenvolvimentista*, no qual o Estado colocou-se como o principal instrumento de desenvolvimento econômico do país pela lógica de centralização financeira e administrativa sob tutela do Executivo federal. Os estados, além de perderem o direito de eleger seus representantes, tinham as demandas atendidas sob coordenação e supervisão do

governo central. Em 1937, um golpe de estado inaugurou o período do Estado Novo, marcado pela intervenção direta via decretos em todos os estados, e a estrutura de governo passou de centralizadora para autoritária. Quanto a este período, se, por um lado, é possível considerar que, ao ferir o princípio básico do federalismo – a autonomia –, o federalismo passa a inexistir, por outro lado, Bonavides (2004) interpretou tal estrutura de governo como uma espécie de “federalismo pátrio”, dado o caráter nacionalista de coordenação e cooptação.

Com o retorno da democracia por meio da Constituição de 1946, as eleições para o executivo e legislativo das unidades subnacionais, inclusive dos municípios foram restauradas, e o fortalecimento do poder nacional tornou as relações federativas mais equilibradas, tanto entre os estados como entre estados e União, o que na visão de Bercovici (2004), representou a inauguração de um federalismo cooperativo, embora a ausência de reformas que contemplassem o comportamento cooperativo como solução dos conflitos – principalmente as diferenças regionais – e que reduzissem as políticas clientelistas, inviabilizou a concretização dessa proposta.

No campo das políticas públicas, foi possível reconhecer um novo modelo, na medida em que a Federação diversificou-se em termos de núcleos regionais de poder, dando ênfase a questões que envolviam os desequilíbrios regionais, favorecendo a integração regional, mesmo que sob a coordenação do governo federal. Ademais, foram criados órgãos para levar a cabo a política de desenvolvimento das cinco regiões. A questão das desigualdades regionais apareceu pela primeira vez na agenda como prioridade do governo federal, ainda que fragilmente (Strelec, 2011).

Diante desse quadro, pode-se observar que mesmo com o retorno da democracia e das tentativas de contemplar as questões regionais no programa nacional de desenvolvimento, tais estratégias não foram suficientes para dar continuidade ao projeto desenvolvimentista e junto levar a mudanças no campo das relações interfederativas, implicando no retorno da via autoritária como instrumento de controle das atividades do Estado, estabelecendo-se no Brasil a partir de 1964 o regime militar, que teve como diretriz básica a maior centralização possível do poder político e das decisões econômicas e administrativas nas mãos do governo federal: controlar as transferências de recursos, uniformizar a atuação administrativa dos estados e municípios e, no campo político, controlar o processo eleitoral em sua totalidade. Para isso, foram gradualmente sendo suprimidos os acessos à participação no processo eleitoral. A União passou, assim, em nome da modernização administrativa, a legitimar-se e atuar sobre os estados e municípios por intermédio dos órgãos de administração direta e indireta.

Também nesse contexto, foram estabelecidos esforços legislativos relacionados ao desenvolvimento metropolitano em cidades consideradas estratégicas para o fortalecimento econômico do país, mas somente em 1973, foram criadas nove Regiões Metropolitanas (RM), junto a estruturas de apoio técnico e financeiro no governo federal voltadas ao desenvolvimento urbano, e que embora reconhecidas como canais de sustentação às políticas macroeconômicas do governo federal, refletiam o perfil autoritário e centralizador do regime militar (Souza, 2003).

Nesse sentido, o ritmo dessas mudanças não buscou atender às peculiaridades regionais, aos serviços considerados prioritários para cada região, tampouco a participação dos municípios nos órgãos consultivos e deliberativos. Contudo, apesar desse perfil impositivo, o crescente nível de urbanização e os problemas sociais decorrentes desse processo haviam sido negligenciados em outros períodos. Pela primeira vez foi possível identificar que a necessidade de pensar e enfrentar conjuntamente a prestação de serviços comuns ganhou espaço na esfera governamental. Com isso, as regiões metropolitanas puderam contar com estruturas institucionais e disponibilidade de

recursos, garantindo a implementação de projetos, embora o tratamento que se deu à questão reduziu-se à gestão, tratando de forma simétrica todas as regiões do país (Azevedo, 2004).

III. DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E DESEQUILÍBRIOS NO PERÍODO PÓS – REDEMOCRATIZAÇÃO

O declínio das estratégias adotadas pelo regime militar ao final da década de 1970 em função de uma crise fiscal, e o restabelecimento do poder dos governadores nas eleições de 1982 marcou o início do processo de redemocratização do país, pautado pela divisão de poderes entre os governadores e o governo federal. Uma das consequências imediatas foi a retração dos investimentos nas RMs e o distanciamento do governo federal como formulador e executor das políticas urbanas, deixando para os governos estaduais tal responsabilidade (Azevedo, 2004).

Sob o impulso dos governadores, os governos subnacionais ampliaram sua participação na receita tributária e na agenda do Congresso Nacional, permitindo que o período de abertura política tivesse como discurso unificador a descentralização e a democracia nos debates do Congresso Constituinte de 1986. Nestes, as reivindicações por ampliação dos recursos fiscais foram unânimes entre os estados, mas também entre os governos locais (municípios), que além de recursos almejavam poder político, o que representaria automaticamente o enfraquecimento do Poder Central (Arretche, 2006). A expectativa era a celebração de um novo pacto federativo, capaz tanto de proporcionar a institucionalização de mecanismos de descentralização e democratização da gestão como de contemplar os municípios e estados com maior autonomia financeira.

A restauração da Federação sob essa nova concepção (Brasil, 1988) representou para os municípios brasileiros, no papel de entes federativos, maior autonomia política e na gestão dos recursos públicos, com a ampliação da arrecadação de tributos dos estados, da União e de origem própria. O novo quadro favoreceu também a criação de inúmeros municípios, interessados nesse novo montante de recursos. Entretanto, a atribuição de competências aos municípios sem o compatível aumento de receitas, representou também intenso crescimento nas desigualdades, nos níveis de densidade demográfica e territorial, desempenho social, vocação econômica e geração de renda. Em tese, essas desigualdades seriam corrigidas por transferências verticais, mas o que na prática ocorreu foi a manutenção do perfil heterogêneo entre os municípios dentro dos estados e entre as regiões do país.

O mesmo desenho institucional da Constituição de 1988 (CF 88), ao aplicar-se tanto aos municípios de pequeno porte populacional (inclusive rurais) como a metrópoles brasileiras, provocou tensões e desequilíbrios quanto à capacidade de conjugar a prestação de serviços de qualidade e a saúde financeira do orçamento municipal, apresentando-se, em muitos casos, como um entrave ao desenvolvimento, principalmente de pequenos municípios, que por geralmente contarem com baixa capacidade financeira, escassez de recursos humanos ou impeditivos ambientais, estão condicionados a condições desprivilegiadas de ampliação de sua arrecadação.

Assim, diante da ampliação dos serviços públicos assumidos pelos municípios após a CF 88, a busca pelo equilíbrio entre receitas e gastos tornou-se um desafio constante aos entes da Federação. A descentralização, portanto, reduziu-se a um processo frágil de municipalização (Azevedo e Guia, 2004), que inviabilizou em grande medida, a resolução dos problemas no nível local na forma de políticas públicas eficazes. Essa inviabilidade explica-se, em parte, porque a lógica da descentralização foi principalmente o resultado de um consenso na agenda política do país no período da

democratização, que enxergava na descentralização apenas suas vantagens: maior controle social, maior qualidade e eficiência nos gastos e redução do Estado centralizador.

Por trás desse modelo descentralizador estiveram duas justificativas. A primeira, de ordem política, envolveu principalmente a promoção da democracia participativa e a preservação das identidades territoriais. A segunda, de ordem econômica, esteve mais ligada ao princípio da eficiência na distribuição dos recursos, vista como pressuposto para ganhos na qualidade e variedade dos serviços ofertados, geração de inovações e aprendizado devido à competição entre as unidades administrativas (Strelec, 2011).

O viés econômico levou a mudanças no sistema tributário, que ampliaram a capacidade de arrecadação dos municípios. Essa nova condição acabou sendo a mola propulsora de uma competição predatória por investimentos, ou seja, para atrair as empresas, concediam benefícios fiscais e vantagens em suas jurisdições. Essa competição, embora um efeito perverso da descentralização, também marcou o início de um comportamento dos governantes voltado ao diálogo e o enfrentamento dos problemas comuns, a partir da cooperação (Reis, 2008; Cunha, 2004).

Apesar disso, as experiências de cooperação se concentravam em experiências iniciais de âmbito intermunicipal, enquanto a relações intergovernamentais mais cooperativas voltadas para a correção e solução dos problemas urbanos, não foi prioridade na CF 88. Isso porque, atribuiu-se exclusivamente aos estados a competência de lidar com os aspectos relacionados à questão metropolitana – inclusive a criação de outras além das já existentes –, implicando assim em um formato que se distancia do modelo de federalismo cooperativo preconizado pela CF 88, tendo em vista que, problemas de escala metropolitana demandariam esforços institucionais envolvendo as três esferas de governo (Azevedo, 2004; Gouvêa, 2005; Souza, 2003).

Com a implantação do Plano Real em 1994, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso (FHC) como Ministro da Fazenda, antes de assumir a Presidência no ano seguinte³, além de promovidas mudanças no desenho federativo, ganhou visibilidade a dívida acumulada pelos estados e municípios, levando o governo federal a reassumir a liderança no pacto federativo para a superação da questão do endividamento das esferas subnacionais (Souza, 2003) e para tanto, estava munido de um plano de estabilização financeira e uma coalisão que legitimava tal estratégia (Dias, 2006).

Na condução desse plano, emergiu uma nova concepção nas práticas de gestão da administração pública. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, orientado para o equilíbrio das contas públicas e da eficiência da ação estatal, veio como pressuposto para configurar uma nova abordagem para a administração pública, de “burocrática” para gerencial, orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados, adotando como estratégia a descentralização, o incentivo à criatividade e à inovação, e o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (Pereira, 2005).

Apesar das dificuldades de sua aplicabilidade, acabou contribuindo para a superação do próprio discurso municipalista extremo, com a formação de novos arranjos institucionais, como pactos, consórcios, agências, redes e associações intermunicipais. Isso porque, ao provocar os entes da Federação a adotarem um novo comportamento em suas relações com os demais entes, abriram espaço para canais de parceria e



3. Presidente da República por dois mandatos consecutivos (1995-1999 e 2000-2003) pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

instrumentalização de uma articulação mais colaborativa, principalmente nas áreas da saúde, educação e finanças públicas.

Na área da saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), a gestão passou a ser descentralizada para municípios, e o Ministério da Saúde passou a se concentrar em questões de regulamentação e normatização. Na área da educação, a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1997, foram redefinidas competências e responsabilidades entre os três níveis de governo e os termos de financiamento. Na área das finanças públicas, o governo federal procurou comprometer os estados e municípios em sua busca pelo ajuste fiscal, limitando em até 60% o comprometimento das receitas correntes com a folha de pagamento, ou com a renegociação de dívidas (Levy, 2002).

Portanto, o governo FHC tentou – embora com dificuldades – estabelecer um modelo que respondesse às lacunas do processo de descentralização e ao comportamento autárquico dos entes federativos, municípios e estados, por exemplo, a partir da combinação de medidas de controle da autonomia dos estados em relação ao limite de gastos – para equilibrar as contas públicas – e o estabelecimento de regras para o uso dos recursos repassados via transferências aos municípios para o financiamento das políticas sociais e programas específicos, com vistas à garantia de eficiência e estabilidade no uso dos recursos, medidas estas que, no âmbito das relações intergovernamentais, são reconhecidas como centralizadoras (Almeida, 2005).

VI. COORDENAÇÃO FEDERATIVA EM ASCENSÃO: TENDÊNCIAS E DESAFIOS EM CURSO

Se o governo FHC foi orientado por uma agenda pautada por estratégias de reforma do Estado baseadas na descentralização, desconcentração, privatização e racionalização dos investimentos, combinada a medidas centralizadoras de controle de gastos e controle da eficiência no uso dos recursos de transferências governamentais, o governo subsequente, sob o comando de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula)⁴ orientou-se por um modelo de gestão que não apenas se ancorou na recuperação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, especificamente para o desenvolvimento econômico e social no país (Papi, 2004), mas optou pela permanência da estratégia de um modelo centralizado, principalmente na condução de programas de transferência direta de renda (Almeida, 2005) partindo do pressuposto de que investimentos em políticas sociais seriam a base para o crescimento econômico e desenvolvimento social.

Dito de outro modo, o governo Lula empreendeu um projeto político no qual o governo central assumiu a centralidade na coordenação das políticas públicas, articulando um conjunto de investimentos para estimular o mercado de consumo interno, a partir de investimentos em políticas de emprego e renda, valorização do salário mínimo, ampliação de crédito e políticas de inclusão social (Papi, 2014), mas também responder às dificuldades enfrentadas pelo governo anterior na condução desse formato mais descentralizado para as relações federativas no Brasil.

Isso porque, foram diagnosticados problemas na condução da reforma do Estado do governo FHC. Embora o período inicial tenha representado maior poder do governo



4. Presidente da República por dois mandatos consecutivos (2003 a 2007 e 2008 a 2011), pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

federal nas relações com os estados e municípios, a implementação da reforma não foi acompanhada da preparação de quadros, diga-se, de uma burocracia federal que garantisse sua atuação como coordenador no âmbito das relações com as demais esferas, seja pelo estabelecimento de um sistema de informações capaz de oferecer ao governo federal um diagnóstico preciso da realidade dos governos subnacionais, ou até mesmo, o investimento em capacidades institucionais dos governos locais (Abrucio, 2005).

Nessa direção, a partir de 2003, o governo federal, inaugurou um conjunto de ações institucionais, com o intuito de ampliar sua capacidade de diálogo com os governos subnacionais e ainda, estabelecer uma estrutura institucional que orientasse o esforço conjunto das três esferas governamentais – União, estados e municípios. A primeira delas tratou da reestruturação da estrutura institucional do governo federal. A Secretaria de Assuntos Federativos, até então com pouca, ou nenhuma capacidade de articulação, foi revigorada, e foi criado o Comitê de Articulação Federativa, com a missão de estabelecer uma agenda de diálogo junto os governos subnacionais e ainda, elaborar os estudos e o alinhamento jurídico necessários para a regulamentação do funcionamento dos consórcios públicos, instrumento em funcionamento desde a década de 80 (impulsionados principalmente nos estados de São Paulo e Minas Gerais, sob o comando de governos do PSDB), mas que na ausência de uma legislação de regulamentasse seu funcionamento, implicavam aos municípios insegurança jurídica e institucional para investir em pactos ou acordos de cooperação no nível local.

Em 2005, foi aprovada a Lei de Consórcios Públicos, e a partir disso, ao governo federal foi possível adotar um novo instrumento de cooperação, alinhado ao pressuposto de federalismo cooperativo, incentivando a execução políticas públicas em diversos setores por meio da atuação conjunta dos níveis de governo, de forma horizontal (municípios e municípios ou Estados com Estados), ou vertical (municípios e Estados, municípios, estados e União, ou Estados com União), e para isso, inseriu no escopo de programas e convênios em algumas áreas, a destinação prioritária de recursos aos municípios que submetessem projetos via consórcios públicos (Strelec, 2011).

Além disso, dois Ministérios foram criados. O primeiro, Ministério das Cidades, unificou todas as políticas urbanas em um mesmo órgão, permitindo maior coerência na formulação e execução dos programas. O segundo, Ministério da Integração Nacional, buscou reestruturar a política regional, com vistas a ampliar os esforços do governo federal em programas que promovessem a redução das desigualdades entre as regiões.

Em relação às políticas públicas, contata-se um evidente esforço de coordenação federal nesse período. Tomando como referência as políticas da saúde, assistência social, habitação, saneamento, cultura, segurança pública, meio ambiente, educação e combate à pobreza, todas revelam o protagonismo do governo federal na formulação de mecanismos de transferência direta de recursos, regulamentação federal de padrões e definição de competências entre os três níveis, formulação de programas/convênios por adesão voluntária e definição de condicionalidades para a participação nos programas, e ainda o estabelecimento de sistemas de informação, monitoramento e avaliação que permitem a coordenação e acompanhamento das etapas de implementação e dos resultados alcançados. Além disso, significativo esforço foi feito para a aprovação de Sistemas de Políticas Públicas, a exemplo do SUS (concebido pelo governo FHC) e a integração entre políticas de diferentes áreas, o que positivamente, busca reduzir a fragmentação setorial das políticas, promovendo a transversalidade.

Com o sentido de ilustrar tais esforços, as mudanças promovidas foram: a) na saúde, a aprovação da Norma Operacional de Assistência à Saúde e a indução a programas com incentivos financeiros e definição de prioridades; b) na assistência social, aprovação da Política Nacional de Assistência Social, criação do Sistema Único de Assistência

Social, estabelecimento de pisos de proteção social com base na categoria de municípios, definição de competências em cada esfera, apoio a gestão descentralizada em serviços de competência comum; c) na habitação, a aprovação do Sistema Nacional de Habitação e da Política Nacional de Habitação, previsão de repasse com condicionalidades, definição de termos para a elaboração dos Planos de Habitação; d) no saneamento, a aprovação do Sistema Nacional de Saneamento, integração do governo federal nas ações de saneamento e coordenação do governo federal na elaboração dos Planos de Saneamento dos municípios e estados; d) na cultura, aprovação de decreto federal que dispõe sobre o Conselho Nacional de Cultura, criação do Sistema Nacional de Informações Culturais, criação do Fundo Nacional de Cultura; e) instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas, disciplinou a organização e funcionamento das instituições responsáveis pela segurança pública, articulação dos programas de segurança com programas sociais, definição de competências adicionais aos estados e municípios e institucionalização de espaços de participação; f) aprovação do Programa Nacional de Meio Ambiente, implementação das Comissões Estaduais Técnicas Tripartite; g) na educação, a aprovação do Plano Nacional de Educação, criação do Fundo Nacional de Educação Básica, definição de padrões e competências na execução das políticas; h) integração dos programas federais já existentes e manutenção do governo federal sobre a política (Lotta, 2014)⁵.

Quanto ao primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), embora demande uma análise mais sistemática, seguiu a mesma tendência. Sob seu comando, o governo federal fortaleceu grandes programas federais já existentes, com elevado contingente de recursos⁶, que formulados e geridos diretamente pelo governo federal, estimulam o repasse de recursos mediante a adesão voluntária dos municípios e estados por meio da submissão de propostas/projetos (Lotta, 2014), embora esse modelo de repasses por projetos seja alvo de críticas, em função de demandas preexistentes dos municípios em prol da ampliação de sua participação na distribuição dos recursos totais arrecadados.

Entretanto, se no campo das relações federativas verticais (coordenação), o governo federal tem ampliado o seu protagonismo, a constituição de espaços de negociação horizontais envolvendo Governo Federal, estados e municípios, a exemplo dos Fóruns Tripartite nas áreas da Saúde e Assistência Social, não tem se desenvolvido com a mesma força. A ampliação desses canais, em uma federação na qual convivem três esferas de governo, poderia promover a institucionalização de arenas intergovernamentais capazes de garantir a legitimidade e o consenso em torno das políticas, fator imprescindível para o sucesso das iniciativas governamentais. É caso da educação. Trata-se de uma política pública marcada por um espaço de competências comuns entre os três níveis, e, portanto, fóruns de negociação ampliaram as possibilidades de solução a impasses oriundos do conflito de competências e das divergências políticas em torno da implementação das políticas nesse setor.

IV. CONCLUSÃO

O federalismo brasileiro tem-se pautado por arranjos políticos e territoriais construídos que refletem o arcabouço de suas constituições e ao mesmo tempo representam seu contexto histórico, marcado por uma trajetória de centralização e descentralização, associado de modo frequente aos períodos de autoritarismo e avanço democrático,

5. A autora faz uma análise dos programas e iniciativas de cooperação intergovernamental em nove áreas de políticas públicas, considerando três marcos: antes de 1988; CF 88 e Normas e Políticas Atuais (2000).

6. Brasil sem Miséria, Programa de Aceleração do Crescimento, Programa Minha Casa Minha Vida.

fenômeno que, embora questionado, é chamado de “movimento pendular”. Esse movimento de alternância entre centralização/descentralização e autoritarismo/democracia – identificado em diferentes períodos desde a formação da República – é uma concepção que consegue contemplar as diversas variações institucionais dentro do federalismo brasileiro. Tal ideia parte do critério de que os arranjos políticos e territoriais construídos ao longo da evolução do federalismo brasileiro têm-se movido como um *continuum*, que passa por sistemas com restrições mínimas a sistemas com restrições máximas, chegando a um estágio de maior equilíbrio entre os entes constitutivos da Federação, apesar da contradição do papel da União, legislando sobre temas concorrentes aos demais entes e ao mesmo tempo atendendo às demandas municipais no período crítico de redemocratização (Souza, 2003).

Entretanto, observadas as principais mudanças na organização do estado e no plano institucional, que implicaram em alterações nos padrões de relacionamento entre os entes da Federação, com destaque às principais mudanças promovidas pela Constituição de 1988, e as principais medidas de gestão adotadas pelos governos de FHC e Lula (que envolveram governos partidariamente opostos entre si – PSDB e PT – em função de suas agendas), constatou-se que gradualmente, já em um contexto democrático, o governo federal vem assumindo o papel central na formulação de políticas públicas, financiamento e atuação legislativa.

Essa constatação implica em reconhecer a associação entre centralização e autoritarismo e descentralização e democracia, mas também reconhecer a existência de formas de Estado que tendem à centralização ou à descentralização não exclusivamente como um reflexo do grau de democracia, mas como estratégias de condução de projetos de governo. Essa reflexão é importante, já que, como descrito no texto, a Constituição de 1988, que inaugurou no Brasil um modelo altamente descentralizado, representou avanços, mas também desafios no que se refere à capacidade de alinhar a atuação dos três níveis de governo em torno de uma agenda governamental. Nesse sentido, o que chamaremos aqui de retomada centralizadora, iniciada no governo de FHC e fortalecida no governo Lula, não mais incorpora elementos associados a regimes autoritários, mas sim, a um protagonismo do governo federal voltado à coordenação federativa.

Essa coordenação, embora vertical, envolveu, nos dois governos (partidariamente opostos) o esforço em estabelecer mecanismos que implicassem em coerência e congruência entre os projetos nacionais e as políticas públicas implementadas no âmbito local. No entanto, a coordenação, em contextos democráticos, demanda esforço de negociação entre as esferas de governo. Essa negociação, obviamente é tensionada e conflituosa, principalmente por envolver, no caso brasileiro, uma terceira parcela de poder (municípios). Ademais, o volume expressivo de unidades subnacionais (5.655), com apetites e preferências políticas distintas, singularmente dotadas de autonomia constitucional, pode representar prejuízos a uma atuação mais voltada para o interesse regional. Desse modo, argumentos que sugerem uma retomada centralizadora no Estado brasileiro, alguns até carregados do desconforto originário de uma associação negativa ao período militar, não são uma inverdade.

A experiência brasileira recente tem revelado que os governos, independente de partidos políticos ou plataformas de governo, como ilustrou a agenda dos governos FHC e Lula, acabam se assentando na ideia de que, é a partir do centro que é possível reconhecer e diagnosticar com maior clareza as necessidades dos governos e definir as oportunidades de solução mais adequadas para os problemas (Almeida, 2005). Importante destacar ainda, que esse impulso centralizador que tem marcado as relações intergovernamentais nos governos mencionados não inviabilizou o discurso uníssono em torno da virtuosidade da descentralização. Inclusive, esforços no sentido de viabilizar e estimular iniciativas de cooperação intergovernamental – como

os consórcios públicos – e estabelecer canais de diálogo com os governos locais – via órgãos federais – estiveram nas agendas dos governos Lula e de sua sucessora Dilma Rousseff, embora, a criação de mais instâncias de negociação envolvendo os três níveis de governos permaneçam como um desafio a ser enfrentado.

Portanto, esse dois caminhos (centralização e descentralização), que em anos recentes foram interpretados como estratégias associadas ou à democratização ou ao autoritarismo, revelam-se na atualidade como forças permanentes que, combinadas, tem buscado responder, por meio de suas instituições, a um arranjo federativo complexo no qual, governo federal, estados e municípios buscam se articular de diferentes maneiras, a depender dos setores de políticas públicas, e em constante adaptação. Apesar disso, esse movimento ascendente do governo federal no papel regulador e normatizador das políticas e dos municípios e estados como executores, adicionado ao fato de que do ponto de vista fiscal, a concentração da maior parcela dos recursos está nos cofres da União, pode, por um lado, levar ao enfraquecimento gradual dos municípios e estados no jogo federativo, gerando desequilíbrios. Por outro, pode contribuir com a redução das desigualdades que perpassam o país, na medida em que pode conduzir à maior homogeneidade e cobertura de investimentos, atendendo principalmente os municípios e regiões com menor capacidade institucional e orçamentária.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando. L. (2002): Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. 2ª edição, São Paulo: Hucitec.
- ABRUCIO, Fernando L. (2005): A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In: Revista de Sociologia e Política, nº 24, 2005, pp. 41-65.
- ALMEIDA, Maria H.T.de (2005): Recentralizando a federação?, In: Revista de Sociologia e Política, nº 24, 2005, pp. 29-40.
- ARRETCHE, Marta. (2006): Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia., In: SARAVIA, E./FERRAREZI, E. (org.): Políticas públicas: coletânea. Brasília, DF: Enap, pp. 91-110.
- AZEVEDO, Sergio. de; GUIA, Virgínia. R. dos M. (2004): Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil., In: RIBEIRO, L. C. de Q. Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Fase, pp. 97-110.
- BONAVIDES, Paulo. (2006). A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões. 3ª edição, São Paulo: Malheiros.
- BRASIL (1988): Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 out.
- CUNHA, Regina. E. (2004): Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação interfederativa., In: Revista do Setor Público, Brasília, DF, ano 55, n. 3, jul./set. 2004, pp. 5-36.
- DIAS, Solange. G. (2006): Possibilidades jurídico-institucionais dos Consórcios Públicos., In: Tese. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo.
- GOUVÊA, Ronaldo G. (2005): A questão metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- LEVY, Evelyn (2002): Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedida entre os municípios, os estados e a União. In: SPINK, Peter/ CACCIA BAVA, Sílvio/ PAULICS, Veronica. (org.). Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo: Instituto Polis: Programa Gestão Pública e Cidadania, pp. 175-195.
- LOTTA, Gabriela (2014): A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas., In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 64, Jan/Jun. 2014, São Paulo, pp. 2-18.
- PAPI, Luciana P. (2014): Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da Política de Assistência Social: uma análise na região de Porto Alegre (Anais do “XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política”, 30 de agosto a 02 de setembro, en: Belo Horizonte).
- REIS, Regina. C. (2008): Alternativa política no contexto federativo: integração regional no Grande ABC Paulista. São Paulo: Blucher Acadêmico.
- SOUZA, Celina (2003). Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político., In: Lua Nova, São Paulo, n. 59, pp. 137-159.
- STRELEC, Thamara.C. (2011): Desafios da Adaptação institucional: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo., In: Dissertação. Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo. São Paulo. ■